

LA PROTECCION Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS EN LOS CONFLICTOS CENTROAMERICANOS

Dr. Leonardo Franco
Representante del ACNUR
en México.

I. INTRODUCCION

1. Las violaciones a los derechos humanos y los conflictos bélicos dejan un saldo trágico de muertos, heridos, desaparecidos, detenidos en forma ilegal y encarcelados maltratados. Generan también el desamparo y el desarraigo. Ante el horror de la situación, muchas personas abandonan sus hogares, algunos quedan errantes en su propio país, otros cruzan la frontera en busca de asilo en un nuevo país. Algunos huyen por temor de perder su vida, integridad física o libertad ante la persecución por sus ideas políticas; otros simplemente porque la vida se les hace intolerable en medio de la violencia generalizada o la negación sistemática de los derechos humanos.

2. La comunidad internacional, desde los primeros años de su constitución en Sociedad de Naciones, prestó particular atención a los problemas de los refugiados. Prueba de ello, es la designación, en el año 1921, del primer Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados en la persona del explorador noruego Dr. Fridjof Nansen. La intensa

actividad en favor de determinados grupos de refugiados en Europa y Medio Oriente, fue seguida por otros organismos internacionales en favor de los desplazados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Este proceso de especialización de la comunidad internacional en cuestiones de refugiados culmina, luego de la creación de las Naciones Unidas en 1945 y como parte del fervor codificador en materia de derechos humanos, con el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) por resolución de la Asamblea General en 1950, la que establece su competencia y funciones por medio del Estatuto de la Oficina del ACNUR. Este Estatuto figura en anexo a la Resolución 428 (V), aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950. Poco tiempo después, se adopta la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que se complementa 16 años más tarde con el Protocolo de 1967 sobre el mismo tema. El Protocolo amplía el alcance temporal de la Convención originalmente limitada a acontecimientos anteriores a 1951.

3. Debe señalarse que los problemas suscitados por los perseguidos políticos latinoamericanos no fueron, por regla general, objeto de atención por parte de la comunidad internacional en los períodos mencionados. Los países de América Latina permanecieron ajenos al desarrollo tan brevemente resumido, salvo en su carácter de receptores de refugiados provenientes de países europeos. Entre ellos se deben mencionar los republicanos españoles luego de la Guerra Civil y los de varias naciones europeas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y de las transformaciones políticas que le sucedieron. Es cierto que desde el comienzo mismo de la creación del ACNUR, se instala una representación en América Latina con sede en Bogotá y luego en Buenos Aires, pero esta oficina se ocupó fundamentalmente de refugiados europeos y durante veinte años tuvo poco que hacer con refugiados latinoamericanos. Los frecuentes problemas suscitados por la inestabilidad institucional y las persecuciones políticas, eran resueltos por la vieja práctica del asilo que honra a América Latina, tanto el territorial como el diplomático. Esta tradición se fue cristalizando en diversas convenciones y tratados sobre el asilo y la extradición, desde el Tratado sobre Derecho Penal Internacional de Montevideo 1889, hasta lle-

gar a las dos Convenciones de Caracas 1954, una sobre Asilo Territorial y la otra sobre Asilo Diplomático. El único esfuerzo codificador en la materia posterior, ha sido la Convención Interamericana sobre Extradición, Caracas 1981, que contiene algunas disposiciones pertinentes.

4. Sin embargo, esta gloriosa tradición de asilo fue impotente para dar respuesta a los nuevos problemas suscitados en el continente en las últimas dos décadas: en el Cono Sur, en la década de los 70 y en América Central a partir del fin de esa década. Por primera vez ACNUR fue solicitado por un gobierno, en 1971, para cooperar en la solución de problemas de refugiados latinoamericanos (gobierno de Allende en Chile y refugiados bolivianos). Desde entonces ACNUR ha cooperado en la solución de los problemas de refugiados en prácticamente todos los países del continente, con la excepción de algunos de los nuevos países del Caribe. En este momento, la mayor parte de los países latinoamericanos se han adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. ACNUR ha tenido que expandir sus actividades, contando actualmente con tres oficinas regionales (con sede respectivamente en Buenos Aires, Lima y San José); dos nacionales (México y Honduras); y cinco suboficinas (Santiago, Chile; Río de Janeiro, Brasil; Managua, Nicaragua; San Marcos, Honduras y Campeche, México). El presupuesto anual de los programas para los países de América Latina asciende a cerca de 45 millones de dólares.

II EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

5. El propósito central de esta presentación es examinar problemas prácticos suscitados por la protección y asistencia de refugiados en América Latina y en especial en América Central. No obstante, y a fines de una mayor claridad en el análisis, séanme permitidas unas breves referencias al marco jurídico correspondiente.

6. Para el derecho internacional, el refugiado es alguien que se encuentra fuera del país de origen. Es un extranjero desprotegido que no puede valerse de la protección consular

del país de su nacionalidad por diversas razones imperiosas, otras que las de su exclusiva conveniencia personal. Esta situación da lugar a delicadas cuestiones jurídicas y humanitarias que son encaradas por las autoridades del país de acogida, quienes se remiten a disposiciones de derecho interno y del orden jurídico internacional.

7. La práctica en la materia ha dado lugar a un conjunto de principios, normas convencionales, declaraciones, doctrinas y al desarrollo de un órgano de supervisión. A este conjunto de disposiciones llamamos Derecho Internacional de los Refugiados. Esta disciplina es sin duda parte de un tronco mayor del Derecho Internacional Público, que lo vincula con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Para abundar en las vinculaciones jurídicas y de causa-efecto entre las tres ramas del tronco, me refiero a un trabajo del Dr. Héctor Gros Espiell (“Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados”, en “Etudes et essais sur le droit internationale humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge”, The Hague, página 708 y ss.), cuya orientación seguimos. Quisiera tan sólo agregar un punto que me parece singularmente interesante para este seminario, el de la afinidad de aproximación al problema por parte de los sistemas de protección del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Refugiados, que consiste en que la motivación de ambos órganos prescinde de consideraciones políticas; es “estrictamente humanitaria y apolítica” (ACNUR), “neutral e imparcial” (CICR) y que la acción de tales organizaciones se ejerce sobre las consecuencias sin indagar sobre las causas que le dan origen.

8. Las cuestiones fundamentales que debe resolver el derecho internacional de los refugiados son:

- a) La definición de refugiado y los procedimientos para su reconocimiento como tal.
- b) La protección de los derechos fundamentales del refugiado:
 - i) Prevención de la no devolución a territorio donde su vida y libertad peligran (principio de non-refoulement).

- ii) Prevención de la expulsión arbitraria.
- iii) Prevención de la detención abusiva y discriminatoria.

- c) La concesión del asilo territorial.
- d) El régimen jurídico aplicable a refugiados que les permita rehacer su vida (documentación, posibilidad de empleo remunerado, educación, acceso a tribunales, libertad de movimiento, reunión de familia, etc.).
- e) Los deberes de los refugiados (de los cuales el principal es el de acatar las leyes del país de asilo).
- f) Las cuestiones que atañen a las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados.
 - i) Repatriación voluntaria.
 - ii) Integración en el país de asilo.
 - iii) Reasentamiento en un tercer país.

9. Entre las fuentes del derecho internacional de los refugiados señalamos:

- a) Principios generales de derecho: el principio de no devolución forzosa (non-refoulement), cuyo carácter imperativo, en tanto que norma de "jus cogens" es hoy generalmente aceptado.
- b) Convencionales:
 - i) Mundiales. Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.
 - ii) Regionales. Convenciones y Tratados Interamericanos sobre Derechos Humanos, Asilo y Extradición:

En América, entre otros:

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969. "Pacto de San José, Costa Rica".

Tratado sobre Derecho Penal Internacional del 23 de enero de 1889 (Montevideo).

Convención sobre Asilo del 20 de febrero de 1928. (Habana).

Convención sobre Asilo Político del 26 de diciembre de 1933. (Montevideo).

Tratado sobre Derecho Penal Internacional del 19 de marzo de 1940 (Montevideo).

Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954 (Caracas).

Convención sobre Asilo Diplomático del 28 de marzo de 1954 (Caracas).

Convención Interamericana sobre Extradición. (Caracas, 1981).

En Africa:

Convención de la Organización de la Unidad Africana del 10 de setiembre de 1969, que gobierna los aspectos específicos de problemas de refugiados en Africa.

c) Declaraciones:

i) El Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ("Carta Internacional de Derechos Humanos", página 8), el cual consigna:

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

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

ii) La Declaración de Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967.

d) Institucionales y doctrinarios:

i) Resoluciones de la Asamblea General creando la Oficina del ACNUR y sub-

siguientes. El conjunto de estas resoluciones es lo que se llama el "Mandato del ACNUR".

- ii) Conclusiones sobre la protección internacional del Comité Ejecutivo del ACNUR, compuesto por 40 Estados.
- iii) Los informes y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que en sus últimos Informes Anuales contiene valiosas referencias sobre protección de refugiados.
- iv) En el ámbito latinoamericano se debe destacar por su trascendencia el trabajo de coloquios y seminarios tales como:

– El Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (México, mayo 1981), que compiló sus trabajos en el libro "Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina", publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982.

– El Coloquio sobre "La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios" Cartagena, noviembre 1984), que produjo la "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".

– La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados hace suyos los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica. Cabe destacar que el capítulo referido a los refugiados del

Acta mencionada, no ha sido hasta el presente objeto de observaciones por parte de ningún Estado conernido.

10. Cabe también señalar que el carácter dinámico de los problemas de refugiados exige como respuesta una normativa actualizada. La Convención de 1951 fue concebida para un tipo de situación (la de las afluencias generadas por la Segunda Guerra Mundial y las transformaciones políticas que le siguieron en Europa) y probó su flexibilidad para extenderse a otras regiones y situaciones. Hoy en día los problemas mayores tienen que ver con las afluencias en gran escala, particularmente a países del tercer mundo. Analizaremos esta problemática y las respuestas que se están dando en el siguiente capítulo.

III LOS MOVIMIENTOS DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA

A. Los refugiados del Cono Sur. Su protección y la doctrina de la seguridad nacional.

11. Un breve análisis de los movimientos de refugiados del Cono Sur en los años setenta, nos permitirá establecer más claramente la situación de refugiados creada por los conflictos posteriores en América Central.

12. Los acontecimientos políticos en Bolivia, Chile, Uruguay y Argentina en la primera mitad de la década de los 70, dieron lugar a un gran número de refugiados de esos países, que se sumaron a los brasileños que ya estaban en Chile y a los paraguayos en su mayoría en Argentina.

Las principales características de este grupo de refugiados fueron:

- a) Los refugiados del Cono Sur eran en su gran mayoría de extracción urbana, con proporción significativa de dirigentes, militantes o notorios simpatizantes políticos, de orientación ideológica del centro a la izquierda.

- b) Muchos se dirigieron por sus propios medios a España, México, Venezuela y otros países latinoamericanos. Otros permanecieron en los países de la región y dieron lugar a graves situaciones como consecuencia de la persecución sufrida en el país de asilo. Esta situación exigió su asentamiento en terceros países. Europa abrió sus puertas y devolvió la hospitalidad latinoamericana anterior.
- c) Muchos refugiados, aun en los países vecinos, prefieren no hacerse reconocer oficialmente. ACNUR tuvo que protegerlos muchas veces **a posteriori** de hechos que amenazaron su vida, libertad o integridad física y con los elementos de conocimiento a su alcance, basándose en la naturaleza declaratoria y no constitutiva del acto formal de reconocimiento de la condición de refugiado. O sea que la protección internacional tuvo que extenderse a refugiados aún no formalmente reconocidos como tales.

13. La protección de aquellos que permanecieron en los países de la región, constituyó pues un espinoso problema para el ACNUR. La doctrina de la seguridad nacional imperante en los países de asilo tuvo incidencias nefastas para la protección de los refugiados: a) un indeseable político en su país de origen lo era también en el país de asilo siempre que ambos países compartieran la doctrina de la seguridad nacional; b) la vida, la libertad y la seguridad de los refugiados era amenazada en el país de asilo por la connivencia de organismos de represión oficiales o parapoliciales de ambos países; c) la devolución forzosa de un refugiado a cualquiera de los países en los que la doctrina de seguridad nacional estuviera vigente, equivalía a un riesgo para su vida o libertad, por lo tanto una violación al principio de la no devolución.

14. Como consecuencia, la acción del ACNUR fue esencialmente de protección directa y en las circunstancias más difíciles. Podemos decir que la labor del ACNUR, del CICR, de diversos organismos no gubernamentales, personas de buena voluntad, consiguieron –literalmente– salvar vidas en aquellas circunstancias. Queda, no obstante, un saldo de más de 300 refugiados uruguayos principalmente secuestrados y que se encuentran en las listas de personas desaparecidas hasta el día de hoy.

15. El ACNUR tuvo que enfrentar esta colosal tarea de protección basado en su Mandato y en su fuerza moral. Quedan diversas lecciones que ojalá no sea necesario poner en práctica en el futuro.

16. Felizmente, en la mayoría de los casos se ha regresado a la normalidad constitucional y el restablecimiento de los derechos humanos. Es ahora una agradable tarea el facilitar la repatriación voluntaria de estos refugiados a sus países de origen.

B. Los actuales conflictos centroamericanos y la protección y asistencia a los refugiados.

17. La Oficina del ACNUR para el Norte de América Latina con sede en San José, fue creada a fines de la década de los años 70 para brindar apoyo principalmente a los problemas suscitados en el área por los refugiados del Cono Sur. No obstante, a poco de establecida, tuvo que enfrentar, en 1979, un nuevo fenómeno de refugiados en América Latina: masas de campesinos que huyeron de Nicaragua buscando asilo sobre todo en Honduras y Costa Rica. Su número superó los 100.000. Huyeron por el conflicto bélico que precedió a la caída del régimen de Somoza. Luego de la instauración del nuevo gobierno en julio de 1979, la mayor parte de este grupo se repatrió rápidamente, en forma espontánea.

18. Lamentablemente, el rápido regreso de los nicaragüenses no significó el fin de los problemas de refugiados en la región. En lo que va de la década, se han ido multiplicando nuevos movimientos de refugiados, tal como surge de la cronología siguiente:

- a) A partir de 1980 se registró un flujo incesante de salvadoreños hacia todos los países de Centro y Norteamérica. Este importante movimiento de refugiados comprende tanto a grupos de campesinos en Honduras, como casos individuales en los demás países.
- b) En junio de 1981 comenzaron a llegar a la región de la Mosquitia hondureña, nicaragüenses de origen miskito.

- c) A mediados de 1981 comenzaron a llegar a México, por su frontera sur en el Estado de Chiapas, grupos de guatemaltecos en busca de asilo, compuestos principalmente por campesinos indígenas.
- d) Desde inicios de 1982 llegaron nuevos grupos de nicaragüenses, esta vez de origen ladino, a Honduras y posteriormente a Costa Rica, en busca de asilo.

1. Las características de los movimientos de refugiados centroamericanos.

19. Conviene describir las características fundamentales de estos nuevos movimientos que presentaron notorias diferencias con los refugiados del Cono Sur, según lo señalado en el párrafo 12.

- a) La mayoría de los refugiados centroamericanos es de extracción rural o semiurbana. Existen, es cierto, casos de profesionales, obreros, etc., pero la gran mayoría son campesinos o semiurbanos de escasos recursos y con bajo nivel de escolaridad.
- b) En algunos casos, sobre todo entre los salvadoreños en Honduras y los guatemaltecos en México, se han desplazado localidades enteras en busca de protección.
- c) Los guatemaltecos en México y los miskitos en Honduras están compuestos en su mayoría por grupos de campesinos de etnias americanas, lo que añade a los problemas corrientes de la protección y asistencia a refugiados campesinos, la necesidad de preservar su identidad cultural.
- d) La mayoría de los casos individuales de extracción semiurbana o urbana se dirigen a distintas ciudades de la región, muchos se integran en forma espontánea, mediante un proceso de mimetización, a las poblaciones locales. Los refugiados de origen campesino viven en campamentos, a veces constituidos en forma espontánea (por ejemplo los guatemaltecos en

Chiapas), cerca de la frontera. Se encuentran muchas veces en zonas de difícil acceso, lo que genera complicaciones logísticas para brindar asistencia adecuada.

- e) Si bien algunos huyen por temor de persecución individualizada, según la definición clásica de refugiado, la gran mayoría abandonan sus hogares por miedo de la situación de violencia generalizada que impera en sus regiones de origen.

2. Las afluencias de refugiados en gran escala.

20. Nos encontramos pues frente al problema de las “afluencias en gran escala” (según traducen oficialmente los traductores de Naciones Unidas el término inglés “mass influx”). Consideramos necesario hacer algunas aclaraciones sobre este concepto que se presta a diversas interpretaciones. Algunas corrientes de opinión en América Latina entienden que el término “refugiado” debiera aplicarse a las afluencias masivas y que el término “asilado” debe reservarse para los casos individuales. Algunos afirman también que las disposiciones del derecho internacional, tanto universal como latinoamericano, se refieren exclusivamente a casos individuales, problema que corresponde al pasado y que por lo tanto son hoy en día disposiciones obsoletas frente a los nuevos fenómenos caracterizados por su gran número.

21. Frente a estos puntos de vista, corresponde hacer los siguientes comentarios:

- a) Por una parte, es fundamental señalar que el fenómeno de casos individuales que buscan asilo no está perimido sino que sigue teniendo gran vigencia en toda la región, aunque quizás se hable mucho menos de él que de los campamentos de Colomoncagua, Mesa Grande o los de Chiapas. Sigue siendo común que dirigentes políticos, sindicales, militantes, intelectuales, etc. deban solicitar refugio en otro país, no como grupo, sino en forma aislada.
- b) Por otra parte, el término “refugiado” tanto en el sistema mundial como en la práctica latinoamericana

mericana, cubre no sólo a grupos de personas sino también a individuos. Las convenciones interamericanas, comenzando por el Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo 1889), usan los términos refugiados y asilados como intercambiables. No obstante, es también cierto que el término “refugiado” ha prevalecido en el sistema mundial y el término “asilado” en el sistema interamericano. La diferencia obedece a prácticas y alcances jurídicos diferentes, pero no a la cuantificación del problema. Un dirigente político que busca asilo será llamado “asilado” generalmente en América Latina y otra persona en idéntica situación “refugiado” en algunos países europeos, por ejemplo.

- c) Visto el problema desde otro ángulo, es difícil afirmar que el sistema mundial de protección de refugiados fuera indiferente al problema de refugiados en gran escala. El siglo XX fue escenario de grandes desplazamientos en masa en Europa. La comunidad internacional se ha preocupado por muchos antiguos refugiados de las primeras décadas del siglo XX, como fueron el millón y medio de rusos que, a consecuencia de los acontecimientos en esa región hubieron de abandonar su país natal. La guerra greco-turca, en 1922, produjo nuevos y abundantes refugiados y en 1923 el Alto Comisionado se responsabilizó de los refugiados armenios, después de que cerca de la mitad de Armenia, de una población de un millón aproximadamente, fue diezmada y la mitad superviviente hallábase esparcida. Habría que recordar también a los cientos de miles de refugiados de la Guerra Civil española, así como a los cientos de miles que fueron arrancados de sus hogares antes y después de la Segunda Guerra Mundial, que trajo como consecuencia el que varios millones de seres humanos tuvieran que ser reubicados en nuevas zonas del mundo. En este contexto se establecen los instrumentos internacionales sobre los refugiados en la postguerra europea.

22. Por todas estas razones, nos parece que no simplifica la comprensión del problema el reservar el término "refugiado" para los nuevos fenómenos centroamericanos y el de "asilado" para los casos individuales, considerando a estos últimos como problemas del pasado. En la situación actual, sigue coexistiendo la necesidad de dar protección a individuos en forma aislada y a grupos numerosos. Pero es sin duda lo dramático de la nueva situación socio-económica de masas de refugiados, sobre todo en países del tercer mundo, que ha suscitado agudos cuestionamientos al régimen aplicable tanto a beneficiarios del derecho interamericano sobre el asilo, como del derecho internacional de los refugiados.

23. Entonces, hechas estas salvedades, podemos tratar de precisar cuáles son las distintas características del fenómeno de flujos masivos o afluencias en gran escala al cual nos estamos refiriendo, en relación con la situación de América Central. Podemos encontrar al menos tres alcances diferentes.

- a) Desde el punto de vista estadístico, se trata de un fenómeno numérico significativo, compuesto tanto por refugiados campesinos y/o por casos urbanos o semiurbanos, que por su importancia cuantitativa afectan de manera especial aspectos socio-económicos o políticos del país de asilo. En este primer sentido cuantitativo, también pudieran considerarse como afluencias masivas las de los refugiados del Cono Sur en los años setenta.
- b) Desde el punto de vista social, podemos decir que lo notorio de la situación centroamericana no es tan sólo su número, sino que se trata del desplazamiento de sectores enteros de la población. En varias partes de la región, vemos que hay pueblos o vecindades que en su conjunto se desplazan buscando refugio en otra parte del territorio o en otro país. Como hemos dicho, estos desplazamientos obedecen más que nada a los temores ocasionados por el quebrantamiento del orden público y la violencia generalizada en una región dada, más que a temores de persecución individualizados.

- c) Desde el punto de vista económico, y a nuestro juicio como nota más significativa, se trata de poblaciones de campesinos que se encuentran entre las menos favorecidas en su desarrollo económico en el país de origen, que huyen y se instalan en otras regiones de escaso desarrollo. Esta caracterización de tipo socio-económico es esencial para entender los nuevos problemas que suscitan los movimientos de los refugiados centroamericanos, similar a otros en Africa, Asia y Oriente Medio. O sea que nos encontramos en el dramático marco del subdesarrollo.

3. Nuevos problemas suscitados por los movimientos de los refugiados centroamericanos.

La definición aplicable.

24. Como hemos visto, las definiciones clásicas, tanto la del sistema interamericano como la de la Convención de 1951, si bien en su esencia humanitaria y mediante una interpretación generosa pueden alcanzar nuevas situaciones, parecen insuficientes para cubrir todos los aspectos de las nuevas realidades de afluencia masiva. Los Estados africanos fueron pioneros en esta materia; la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, amplía la definición clásica de la Convención de 1951. Su Artículo I, párrafo 2, lee: “El término ‘refugiado’ debe también aplicar a toda persona que, debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que disturben seriamente el orden público ya sea en parte o en todo su país de origen o nacionalidad, se vea obligada a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad”.

25. El Coloquio de México 1981 en una de sus conclusiones señalaba que: “Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen”.

(“Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina”, UNAM 1982, página 206, punto 4). Más recientemente, el Coloquio de Cartagena 1984 recomienda, en su Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que: “En vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la Organización de la Unidad Africana y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región, podría ser aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere 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 violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público’”.

26. Si bien hay aún lagunas legislativas en algunos países y vacilaciones en la caracterización de quién es refugiado, la definición ampliada es la que tiene más vigencia en la práctica para admitir y autorizar la permanencia de nuevos movimientos de centroamericanos en la región.

27. Es obvio que en los casos de afluencia de grupos de refugiados, es impensable, por razones prácticas, efectuar procedimientos de determinación de la condición de refugiado caso por caso. Se analizan en forma global las características que determinaron que el grupo en su conjunto solicitara asilo y si se establece que huyeron por algunas de las causales mencionadas, se reconoce “prima facie” al grupo como refugiado. Ahora bien, tiende a confundirse el uso de la definición ampliada con el procedimiento de calificación “prima facie” de grupos. En la práctica, hay numerosos casos individuales generalmente urbanos o semiurbanos que buscan asilo por las mismas razones de la definición ampliada.

El trato aplicable a refugiados en casos de afluencia masiva.

28. Tanto las escasas normas del sistema interamericano relacionadas con el régimen jurídico aplicable a asilados, como las disposiciones de la Convención de 1951 que establecen el Estatuto de Refugiados, parecieran haber tenido en mente principalmente a personas de extracción urbana. En este punto puede afirmarse que, si bien varias disposiciones son todavía pertinentes, no alcanzan para cubrir todos los aspectos de la nueva situación. Ante tal deficiencia, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado estableció, en 1981, por recomendación del Subcomité Plenario sobre la Protección Internacional de los Refugiados, una serie de pautas a seguir, de normas básicas relativas a su trato, de gran pertinencia para los problemas que nos ocupan (Conclusión N°22 (XXXII) "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala").

29. En primer lugar y en consecuencia con uno de los pilares de la protección, hoy aceptada como norma imperativa (ver párrafo 9) y establecido en el Artículo 33 de la Convención de 1951, se reafirmó el carácter primordial del principio de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera, señalando que debe admitirse a las personas en busca de asilo "donde buscaran refugio en primer lugar y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente en todos los casos...". Si bien hubo algunos hechos desafortunados al comienzo de la década, podemos afirmar que en general los países de la región han mantenido una adecuada observancia del principio de no devolución. La mayor valla para el respeto de este fundamental principio, se encuentra, en ciertos países, en la dificultad de establecer diferencias entre refugiados y movimientos masivos de migrantes, por parte de oficiales de migración en las fronteras, antes de que estos casos puedan llegar a conocimiento de la autoridad central o del ACNUR. Con relación a este problema, se hacen necesarios mecanismos de perfeccionamiento para evitar situaciones irremediables.

30. En lo que se refiere al trato a otorgar a las personas en busca de asilo, las normas del Comité Ejecutivo del ACNUR tienen en mente particularmente la situación de las per-

sonas a quienes se concede asilo temporal, en espera de soluciones duraderas, o sea la etapa inicial o de emergencia. La Conclusión N°22 aprobada por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (“Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados”), (ACNUR, Ginebra 1981, página 52) establece las siguientes normas mínimas básicas: “En consecuencia, es esencial que se trate a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente a la espera de arreglos para una solución duradera de conformidad con las siguientes normas humanas básicas mínimas:

- a) No se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país; no deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud pública y el orden público;
- b) Deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- c) Deben recibir toda la asistencia necesaria y deben satisfacerse sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud; la comunidad internacional debe amoldarse en este sentido a los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga;
- d) Es preciso tratarles como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales. No se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante;
- e) No debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.
- f) Se les debe considerar personas ante la ley con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;
- g) La ubicación de las personas en busca de asilo debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible

debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Esas personas no deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;

- h) Es preciso respetar la unidad familiar;
- i) Es preciso prestarles toda la ayuda posible para la localización de familiares;
- j) Deben adoptarse las medidas necesarias para proteger a los menores y a los niños no acompañados;
- k) Se les debe permitir enviar y recibir correspondencia;
- l) Debe permitírseles que reciban ayuda material de amigos o parientes;
- m) Deben adoptarse las medidas adecuadas, en la medida de lo posible, para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;
- n) Es preciso prestarles todos los servicios necesarios que les permitan conseguir una solución durable satisfactoria;
- o) Se les debe permitir trasladar al país en que hayan conseguido la solución duradera los bienes que hubieran traído al territorio;
- p) Deben adoptarse todas las medidas posibles para facilitar la repatriación voluntaria”.

31. El capítulo referido a los refugiados del “Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica” citado en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, contiene disposiciones que velan por el bienestar y la protección de los refugiados tales como: “Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad”.

32. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 dice en su punto octavo:

“Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la

Nº22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala”. El punto decimotercero otorga importancia a la reunión de la familia: “Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria”.

Las soluciones duraderas.

33. Una vez superados los problemas de urgencia de protección y de asistencia, de la etapa inicial, la práctica aconseja la adopción de medidas de largo alcance que permitan que los refugiados recuperen su dignidad afectada por el desarraigo y puedan llevar una vida lo más normal posible. Tradicionalmente se habla de tres soluciones duraderas:

- a) **La repatriación voluntaria.** El regreso al hogar en el país de origen constituye sin duda la mejor de las soluciones. Nunca estará de más subrayar el carácter voluntario de la repatriación, para distinguirla tanto de la repatriación forzosa (en cuyo caso estaríamos frente a una transgresión del principio básico de la no devolución), o de formas inducidas, o sea aquellas que se alcanzan mediante presiones o malos tratos a los refugiados. El carácter voluntario de la repatriación está afirmado por el texto del Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica consignado en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, manifestando: “que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR”. El Acta de Contadora puso especial hincapié en disposiciones concernientes a la repatriación voluntaria, tales como: “Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR”; “Que una vez que las

bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados"; y "Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR".

Por su parte, en una conclusión dedicada a la repatriación voluntaria, la mencionada Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 pone de relieve "la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen". Refiriéndonos a la repatriación voluntaria, tenemos que poner de relieve la voluntad histórica de los refugiados latinoamericanos de regresar a sus países apenas se hayan creado condiciones para ello, tal cual lo evidencian la mayor parte de los movimientos de los refugiados latinoamericanos de los últimos años.

- b) **La integración en el país de asilo** que comprende, tanto la búsqueda de soluciones económicas que permitan la autosuficiencia de los refugiados con la consiguiente disminución progresiva hasta su cese de la ayuda externa, como también la incorporación de refugiados a la nueva región en la que estarían establecidos en interrelación socio-cultural. En este punto los planes de cooperación internacional buscan que la ayuda a refugiados pueda extenderse y favorecer a la población vecina para disminuir de esa manera la carga que aquellos pudieran representar. Al respecto, el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica recomienda "que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los re-

fugiados”, en tanto que la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 en su conclusión decimoprimer a dice: “Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza, a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados”. Es importante destacar, por otra parte, que la búsqueda de la integración de comunidades de refugiados de origen indígena, requiere asimismo de esfuerzos para preservar su identidad socio-cultural.

- c) **El reasentamiento en un tercer país** es de naturaleza excepcional tanto por las dificultades en obtener posibilidades de reasentamiento en otros países en momentos en que la comunidad internacional se ve confrontada con otros movimientos de refugiados de gran magnitud, como por las dificultades de adaptación socio-cultural que conlleva. Cabe destacar que si bien, como lo hemos señalado, se debió recurrir a esta solución para los refugiados del Cono Sur, hasta el presente su aplicación ha sido de carácter muy excepcional en el caso de los refugiados centroamericanos.

El alejamiento de la frontera

34. En numerosas ocasiones los refugiados permanecen en asentamientos espontáneos cercanos a la frontera. La práctica mundial en la materia aconseja el alejamiento de refugiados de la misma: a) para la protección de su seguridad física dado que se han registrado lamentablemente numerosos casos de ataques armados a los campamentos, los cuales han ocasionado numerosas víctimas; b) por su bienestar, dado que frecuentemente hay enormes dificultades de tipo logístico para proveer asistencia adecuada en la etapa de ur-

gencia y por otra parte las regiones fronterizas no son aptas por diversas razones para llevar a cabo programas de autosuficiencia; c) para propender a la paz en la región, evitando situaciones enojosas entre los Estados.

35. Como ya hemos mencionado, la Conclusión N°22 aprobada por el Comité Ejecutivo en 1981, en su párrafo 22 g) dice que “La ubicación de las personas en busca de asilo debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible, debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen”.

36. La Declaración de Cartagena se preocupó sobre el tema en sus conclusiones sexta y séptima. La sexta lee: “Reiterar a los países de asilo la conveniencia que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras, con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge”. La séptima: “Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR”.

37. Es innegable que desde el punto de vista del derecho internacional, corresponde al Estado asilante establecer el lugar de residencia de los refugiados. No obstante, tenemos que señalar que ésta ha sido una de las cuestiones más espinosas en la región y que ha dado lugar a encendidas polémicas que han despertado el interés mundial, sobre todo en relación al traslado de los refugiados salvadoreños en Honduras y guatemaltecos en México. En ambos casos, ha habido reticencias de varios grupos de refugiados para aceptar el traslado dispuesto por la autoridad respectiva. Tales reservas se deben seguramente a razones de distinta índole que van des-

de muy entendibles factores socio-culturales, dado que muchas veces la frontera se asemeja al hábitat de origen del refugiado, como, a veces, a distintas razones de conveniencia social o política. Frente a estas situaciones tan complejas, el ACNUR actúa siempre teniendo en cuenta consideraciones estrictamente humanitarias y apolíticas y buscando las soluciones que, en respeto a la voluntad soberana de los Estados, sirvan mejor a la seguridad y el bienestar de los refugiados. Otra de las preocupaciones del ACNUR es la de promover que el traslado sea hecho en forma pacífica, mediante el convencimiento y la información a los refugiados, evitando así situaciones conflictivas.

Las actividades de los refugiados.

38. Como se ha señalado, el asilo es una práctica esencialmente humanitaria y pacífica. A veces, los refugiados ansiosos por modificar la situación política de su país de origen, participan en actividades políticas o armadas destinadas a tal fin. Corresponde al Estado del país de asilo, la aplicación de las medidas de policía que estime convenientes para limitar la actividad de los refugiados que pudiera ser considerada como ofensiva para el país de origen. El ACNUR, por su parte, pone especial cuidado en no desvirtuar el carácter estrictamente humanitario y apolítico de su ayuda asistencial. Como consecuencia, su actividad no alcanza a personas que estén activamente comprometidas en actividades armadas, sin entrar a juzgar los méritos de las mismas. La protección del ACNUR pudiera actuar únicamente a condición de que tales personas abandonaran tales actividades, se comprometieran a iniciar una nueva vida y siempre y cuando calificaran para la condición de refugiados.

La cooperación internacional.

39. Los problemas de índole socio-económica creados por las afluencias en gran escala de los refugiados, sobre todo en países en vías de desarrollo, conllevan frecuentemente nuevas responsabilidades a Estados sumidos en serios problemas sociales y económicos que afectan a su propia población. La comunidad internacional, a través del ACNUR, ha establecido un mecanismo de ayuda técnica y financiera para los refugiados, lo cual hace menos gravosa su atención.