



Nuevo estatuto para la protección de refugiados: un avance necesario

Entre las muchas temáticas que atiende el derecho internacional, una de sus vertientes más interesantes tiene relación con el reconocimiento, defensa y protección de los derechos fundamentales de los refugiados. Ello porque una vez reconocida la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y su posterior adhesión mundial, se identificó cada vez más claramente la necesidad de atender la situación de las personas que debido a situaciones internas de sus países de origen o residencia sufrían el desplazamiento de sus hogares y la violación de sus derechos humanos. En efecto, esta Declaración reconoce expresamente, en su artículo 14º, el derecho de toda persona a buscar refugio o asilo en cualquier país¹. En este sentido, las personas que están en situación de ser calificadas como refugiados o desplazados están resguardados por los instrumentos internacionales que protegen los derechos esenciales de cualquier persona, por lo que los protocolos referidos al refugio se constituyen como un marco jurídico de aplicación más específica y atingente a la situación especial de los refugiados, pero complementada directamente por los instrumentos internacionales ya señalados.

Desde la década de los 50 a la fecha son variados los tratados que han ido reforzando el derecho internacional en materia de refugiados, siendo la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 el instrumento rector respecto de la definición de refugiado, cuáles son los derechos que poseen y cuáles son las obligaciones

RESUMEN EJECUTIVO

En el último tiempo nuestro país se ha consolidado como un territorio confiable para la recepción de personas desplazadas de sus países que solicitan refugio, en virtud de su estabilidad política, social y económica. Esta situación genera un desafío importante para Chile, no sólo como receptor de personas que han pasado por situaciones dramáticas que afectan su desarrollo e identidad personal y nacional, sino porque es del todo necesario contar con una legislación de protección que pueda distinguir entre las verdaderas víctimas y aquellas otras personas que se amparan en la solidaridad internacional para cobijar sus actividades criminales o terroristas.

jurídicas que competen a los Estados Parte. Esta Convención considera refugiados a aquellas personas o grupos de personas perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o por temor no quieran acogerse a la protección de dicho país o regresar a él².

Posteriormente se ha dado lugar a nuevos pactos, como el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), vinculado a la Convención de 1951, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (1969), la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) y la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina (2004)³. En consecuencia, si bien existe un desarrollo importante en materia de refugiados a nivel internacional y los Estados Parte han asumido de una u otra forma los compromisos asumidos, lo cierto es que resulta indispensable que cada país vaya adecuando su propia legislación interna a las delicadas exigencias que implica el tratamiento de estos casos.

1. El caso chileno

En el caso de Chile, en 1972 el país ratificó la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo adicional de 1967. A partir del año 2000, nuestro país pasó a ser miembro del Comité Ejecutivo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), participando con ello en la elaboración de los programas anuales de este organismo, así como en la definición de sus directrices en materia de protección y del presupuesto requerido para el cumplimiento de sus tareas.

Internamente, la situación de los refugiados es tratada en el Decreto Ley N°1.094 de 1975, conocida como Ley de Extranjería, la que establece un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado y la duración de su residencia, entre otros aspectos. Este cuerpo legal fue modificado mediante la Ley N°19.476, donde se buscó introducir cambios con el objeto de tener un marco normativo que incorporara los compromisos internacionales asumidos por Chile en esta materia. Dentro de las reformas introducidas en aquella oportunidad se puede señalar la definición de la calificación del refugiado en virtud de las convenciones internacionales vigentes en Chile, la determinación de la imposibilidad de expulsarlos en tanto dure el proceso que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado, la eliminación de las penas al ingreso clandestino de los refugiados y la instalación de una comisión asesora para la resolución de las solicitudes correspondientes, denominada Comisión de Reconocimiento e integrada por representantes del Departamento de Extranjería y Migración, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien la comisión contempla la participación permanente de un representante de ACNUR, esta sólo es consultiva, es decir, sin derecho a voto.

¹ Este derecho también es reconocido en el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948) y en el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Disponibles en <http://www.acnur.cl>

² Véase artículo 1 letra A de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951.

³ Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en <http://www.acnur.org>

Mientras el Departamento de Migraciones y Extranjería del Ministerio del Interior es el ente encargado de recibir las solicitudes de refugio y pronunciarse al respecto, la Vicaría de Pastoral Social y la Vicaría de los Trabajadores de la Iglesia Católica, con el apoyo de ACNUR, han desarrollado programas destinados a facilitar la integración de las personas refugiadas en Chile, dando cuenta de un trabajo mancomunado entre el Estado y las organizaciones civiles preocupadas de este tema para enfrentar esta materia. De acuerdo a información aportada por la Vicaría de Pastoral Social, actualmente en Chile hay más de 2.600 refugiados que provienen de 30 países de África, Asia, Europa y América Latina⁴.

2. Una nueva legislación para los refugiados

Al adherir a la Declaración y Plan de Acción de México, el Estado chileno adoptó el compromiso de establecer a nivel nacional una cuerpo legal especial para regular en forma autónoma e integral la protección de los refugiados, por lo que el 2 de septiembre de este año el gobierno envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre esta materia y dar así cumplimiento a la obligación asumida el año 2004. En general, el proyecto propuesto es oportuno y parece adecuadamente trabajado en su contenido y aporte a la legislación sobre el tema, sin perjuicio de que algunas de las normas originales debieron ser modificadas para perfeccionar la iniciativa y alcanzar de mejor modo el objetivo buscado. A continuación se señalan los principales puntos contenidos en el proyecto y las observaciones de mérito a cada caso.

a. Principios relativos a los refugiados: el concepto de discriminación

El proyecto de ley incluye la definición de una serie de principios atinentes a los refugiados que han sido reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados por Chile, como la no devolución, la confidencialidad, las causales de expulsión, la no sanción por ingreso clandestino y residencia irregular y la no discriminación. En particular, el principio de “no discriminación” propuesto originalmente, implica que las disposiciones de la ley se aplicarán a los refugiados y solicitantes de la condición de refugiados sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, país de origen, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, género, orientación sexual o cualquier otra condición social (Artículo 8°).

Una primera cuestión a tener en cuenta es que en este caso se está definiendo en la ley común lo que es entendido como un principio propio de los derechos humanos (la no discriminación), esto es, de los derechos propios de la naturaleza humana y, por tanto, anteriores a la ley. En este sentido, no se considera favorable la determinación a través de leyes de quórum simple de este tipo de derechos y menos cuando no existe un consenso respecto a lo que él enmarca. En efecto, hoy en Chile está detenida la tramitación del

⁴ Fuente: Exposición de la Vicaría de Pastoral Social ante la Comisión de Gobierno Interior de la H. Cámara de Diputados de Chile, con relación al proyecto de ley boletín N° 6472-06, sobre protección de los refugiados. Informe del proyecto de ley disponible en <http://sil.congreso.cl>

proyecto que legisla a nivel general sobre la no discriminación⁵, precisamente porque no se ha alcanzado un acuerdo común sobre lo que este derecho implica. Por ello, nos parece que no es el espacio adecuado para innovar en esta materia. La definición debiera basarse en algo similar a lo que hoy establece el Código del Trabajo, cuyo contenido entrega un acercamiento legal vigente de lo que se entenderá por discriminación y no posee conceptos ambiguos que aún no son zanjados en nuestro país. Siguiendo esta línea argumental, fue propuesta la siguiente redacción: *“Principio de no discriminación: Que implica que esta ley se aplicará a los refugiados y solicitantes de la condición de refugiados sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, religión o creencias, nacionalidad o ascendencia nacional, origen social o cultural, enfermedad o discapacidad, apariencia, u opinión política o de cualquier otra índole”*. Consideramos que esta definición incluso es más amplia de la que se propone en la propia Convención de Refugiados -donde se reduce la discriminación a la raza, religión o país de origen- o de la que establecen muchos otros países y, adicionalmente, no genera problemas de interpretación ni se extiende más allá de lo que, en general, nuestra legislación contempla hoy.

b. Comisión de reconocimiento de la condición de refugiado

El proyecto de ley mantiene el concepto de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, la que estará integrada por el Jefe del Departamento de Extranjería y Migración, quien la presidirá; por dos representantes del Ministerio del Interior y dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, nombrados por los respectivos ministros de Estado. A las reuniones de la Comisión seguirá teniendo derecho a asistir un representante de ACNUR. Ahora bien, la composición de dicha comisión es de vital importancia, pues si no se conforma como un ente de carácter técnico, conformado por personas con formación profesional acorde a las exigencias y con acabados conocimientos en la materia, se da espacio a que puedan cometerse errores, como refugiarse a personas políticamente perseguidas, pero cuya persecución pueda ser justificada, como sería el caso de miembros de grupos violentistas, como las FARC colombianas u otros similares. Cabe recordar, en este sentido, que uno de los procesados por el asesinato del senador Jaime Guzmán Errázuriz, fue asilado en Suiza siendo que el delito que cometió ocurrió en plena democracia y en contra de un senador electo democráticamente, situación que no quisiéramos que pudiera repetirse en nuestro país. Por ello, consideramos que se deben establecer requisitos de acreditación de capacidad técnica a los miembros designados por los respectivos ministerios, como un mínimo de exigencia de formación profesional y especialización cuando menos en derecho internacional.

En otro sentido, consideramos positivo que el quórum para sesionar y tomar acuerdos inicialmente haya sido corregido, pues tal como estaba planteado podría reducirse sólo a que dos de los miembros de la Comisión pudieran tomar las decisiones, lo que no se condice con la señal de responsabilidad e importancia con que ésta debe trabajar.

⁵ Véase Boletín 3815-07. Mayor información, disponible en <http://sil.congreso.cl>

c. Secretaría Técnica

El proyecto establece que existirá una Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento cuyas funciones debieron ser fortalecidas, pues el proyecto original sólo entregaba una base mínima de tareas. Así, quedaron establecidas con mayor precisión en la normativa aquellas atribuciones relativas a la recopilación de información sobre el país de nacionalidad o residencia habitual que sea relevante para analizar las solicitudes presentadas, en particular en lo referido a la situación del afectado ante la ley, sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; las costumbres sociales y culturales del país, así como las consecuencias de su transgresión; la prevalencia de prácticas tradicionales perjudiciales; la incidencia y formas de violencia contra algún grupo de personas; la protección de que disponen; las penas impuestas a quienes ejercen violencia contra algún género y los peligros que el afectado puede enfrentar si regresa a su país de nacionalidad o residencia habitual después de haber realizado una solicitud de refugio.

d. Ingreso masivo de refugiados

En el proyecto se establecen lineamientos básicos en el caso que se produzca un ingreso masivo de refugiados. Si bien es positivo que se contemple este caso en la ley, lo cierto es que la norma resultaba demasiado vaga en lo que corresponde a los procedimientos que se llevarían a cabo, puesto que ni siquiera quedaban entregados a un reglamento. Creemos que era necesario precisar esta materia para dar la mayor certeza posible respecto a las atribuciones o procedimientos especiales que se podrán seguir en estos casos y que no debieran ser vistos como tan improbables considerando que hace poco tiempo existió un conflicto de envergadura en Bolivia y que pudo haber llevado a que se produjera este tipo de situación en nuestra frontera norte. Estas observaciones fueron acogidas y se entregó la determinación de las normas a un reglamento.

e. El tema del género

El proyecto contenía varias referencias a temas de género como situaciones de las que podían valerse los solicitantes de refugio. Consideramos que al igual que con el tema de la discriminación, en nuestro país no existen definiciones legales respecto a materias de género, por lo cual consideramos que su inclusión en este proyecto no resulta ser del todo adecuada. Al respecto, cabe señalar que referencias a materias de género no están incluidas ni en el Estatuto del Refugiado de 1951 ni en su Protocolo de 1967, en tanto que en el Plan de Acción de México de 2004 es señalado muy someramente y sólo en el sentido de indicar que hay algunos países en que esta es una materia reconocida internamente, pero sin imponer ninguna obligación a los Estados Parte para que la incorporen en su legislación sobre refugiados. De este modo, no existe ningún compromiso u obligación de que el Estado chileno deba incluir este concepto en su legislación especial sobre refugiados, por lo que se acogieron estas observaciones y se modificaron las referencias en este sentido, aunque aún perdura en el artículo 41, que tiene relación con la aplicación de procedimientos especiales.

3. Conclusión

El derecho internacional es una materia dinámica y en constante renovación y profundización, por lo que se convierte en una necesidad permanente que los Estados mantengan vigentes sus compromisos mediante la actualización de las normativas internas que implican las distintas vertientes del derecho. En este caso, efectivamente Chile mantiene el compromiso pendiente de renovar la legislación sobre protección de refugiados, por lo que el proyecto propuesto por el Ejecutivo en septiembre de este año resultaba necesario. El contenido de la iniciativa da muestra de los avances que ha experimentado Chile en el sentido de constituirse como un “país de acogida” para refugiados reconocido internacionalmente, pero que no sólo implica una imagen de liderazgo en la materia, sino que también exige que el Estado asuma las obligaciones y responsabilidades que ello conlleva, así como la definición de las garantías y obligaciones que serán de cargo de los refugiados y de los solicitantes de refugio en general, más aún cuando las tendencias evidenciadas por el crimen organizado y el terrorismo, pueden llevar a situaciones complejas al momento de tratar los casos de personas que más que víctimas de estos flagelos, son parte integrante de estos movimientos. Si bien la propuesta del Ejecutivo ha sido mejorada en su tramitación en la Cámara de Diputados, existen puntos aún pendientes de resolver, que no debieran generar una demora innecesaria para el despacho del proyecto por parte del Senado, pero que son fundamentales para la creación de un marco que entregue certeza jurídica en una materia tan delicada como es enfrentar el caso de los refugiados.