H/NT 1/
3R
O P

D
bua trab

CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS

12 de setiembre al 1 de octubre de 1983

EL PROBLEMA Y LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS EN COSTA RICA

CEDO-7876
MFN-9842

Floria Oreamuno B.

EL PROBLEMA Y LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS EN COSTA RICA

Concepto del Refugiado

No es fácil definir el término refugiado, por cuanto es prácticamente imposible elaborar una sola definición que se aplique a todas las circunstancias. Una definición sociológica del término diferiría de una legal, como asimismo es probable que una definición adoptada por una alianza internacional difiera de la adoptada por una asociación que persiga un fin humanitario.

El problema del refugiado es a menudo considerado en relación con la migración, pero los términos refugiado y emigrante no pueden aplicarse indistintamente. Del emigrante se puede decir que es una persona que abandona su residencia habitual con el objeto de asentarse en otro lugar. En este caso no importan las razones que lo impulsen a hacerlo. Es en este punto donde radica la diferencia entre un emigrante y un refugiado. El refugiado es un emigrante que tiene muchas y poderosas razones para abandonar su residencia habitual, en otras palabras es una categoría especial de emigrante. Mientras que todo refugiado es un emigrante, no todo emigrante es un refugiado.

En un sentido más amplio, el refugiado sería un individuo que se ha visto forzado a abandonar su hogar porque teme por su vida, o porque su libertad está amenazada.

Este temor podría basarse tanto en el acontecimiento de sucesos políticos adversos a su persona, como en el advenimiento de una guerra, o incluso por catástofes naturales. Se ha visto a través de los acontecimientos, que los principales recursos que fuerzan la huída de los individuos, son la intransigencia política y religiosa.

La Convención de Bruselas del año de 1936 se define al refugiado como " todo individuo que con ocasión de sucesos políticos sobrevenidos en el terri-

torio al cual pertenece, ha abandonado este territorio ya sea voluntariamente o no, no ha adquirido otra nacionalidad y en fín, no goza de la protección de ningún Estado".

En la Convención Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que entró en vigor el 21 de abril de 1954, señala en su capítulo I artículo 1: Que, como, resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad pertenecía a determinado grupo social en 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".

Por lo que respecta a definiciones no solo el punto de vista desde el cual se intenta definir el término refugiado sino el propósito para el cual la definición se propone, afecta su contenido.

Cuerpos Internacionales, tendientes a solucionar el Problema de los Refugiados

La Sociedad de las Naciones inicia sus actividades el 1 de enero de 1920, teniendo presente dos principios esenciales: mantener la paz y organizar la colaboración de los pueblos en pro del bienestar material y moral de la humanidad.

La labor de la Sociedad de las Naciones en materia de refugiado se inicia en 1921, al enfrentarse con el problema creado por cerca de un millón de refugiados que habían abandonado Rusia como resultado de la Revolución Bolchevique y así el 27 de julio de 1921 se designa un Alto Comisionado para los refugiados rusos. En años posteriores la Sociedad de las Naciones se vió abocada en el tratamiento de Refugiados de diversa nacionalidad, solo en 1946, lograron repatriar alrededor de cinco millones de refugiados provenientes de Alemania

(1) Year Book of United Nations.

La Organización de las Naciones Unidas inició oficialmente actividades el 24 de octubre de 1945 y a finales de ese año los asuntos de refugiados fueron atendidos primeramente, por la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, tareas que luego fueron encomendadas a la "Organización Internacional del Refugiado, para el 15 de diciembre de 1946. El 14 de diciembre de 1950 fue elegido el Primer Alto Comisionado para los Refugiados con sede en Ginebra, Suiza (2). Al crearse el ACNUR se le dio protección internacional a los refugiados, promover soluciones permanentes, e iniciar la gestión internacional respecto a ellos para ayudas de emergencia.

En el párrafo 2 del Estatuto se declara que:

" La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categoriías de refugiados. "

Su carácter universal se refleja en el hecho de que el ACNUR tiene la obligación de proteger a los refugiados, cualesquiera que sean(6) y dondequiera que estén. Para desempeñar su cometido en todo el mundo, el Alto Comisionado ha contado en 1982 con unos 70 representantes, de los que diez son representantes regionales, acreditados en 120 países.

El ACNUR se ocupa de las personas definidas como refugiados según el Estatuto anexo a la resolución 428 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950, y de las personas para las que se solicite su asistencia, sobre todo asistencia material, de conformidad con resoluciones ulteriores de la ASamblea General y del Consejo Económico y Social.

Con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 6 y 7 del Estatuto, se define como refugiado de la competencia del ACNUR a cualquier persona que,

---

(2) Year Book of United Nationes.

(6) Excepto las personas que sigan recibiendo asistencia humanitaria del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). El OOPS fue establecido en 1949 y proporciona servicios básicos a los refugiados palestinos que viven en el Líbano, Siria, Jordania y la Franja de Gaza.

" debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país - donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él".

La aparición de problemas nuevos y de gran magnitud de refugiados, principalmente fuera de Europa, llevó a los gobiernos a adoptar una interpretación más flexible de los criterios que debía aplicar el ACNUR, especialmente con asistencia material. En resoluciones aprobadas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social 7/ se ha pedido al Alto Comisionado que asista a grupos específicos de refugiados y personas desplazadas de un origen determinado o habitantes de una zona determinada.

Así pues, el ACNUR ha proporcionado socorro inmediato y otras formas de asistencia material a personas desarraigadas cuya condición de refugiados no se podría determinar individualmente a causa de factores como lo numeroso del grupo, la rapidez de su llegada y la urgencia de sus necesidades.

En algunas de las resoluciones anteriormente mencionadas se pide también al Alto Comisionado que se ocupe de las personas desplazadas a menudo dentro del marco de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en las que su Oficina puede poseer una experiencia particularmente adecuada. Podrá participar en esas actividades con otros organismos de las Naciones Unidas, si es necesario, por invitación del Secretario General o de la Asamblea General. El ACNUR puede ser autorizado para actuar a favor de personas que estén desplazadas a consecuencia de catástrofes de origen humano y que estén en una situación

---

7/ Véase United Nations Resolutions and Decisions Relating to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, tercera edición (HCR/INF/48/Rev. 2).

análoga a la de refugiados. En otros casos, se pide al ACNUR que asista a las personas desplazadas dentro de su propio país. Así ha ocurrido, por ejemplo, en antiguos territorios coloniales en los que el ACNUR lleva a cabo medidas de rehabilitación de los antiguos refugiados repatriados en esos países países. Esas medidas también pueden ser necesarias para las personas desplazadas de sus países y que regresan a su lugar de origen después de la independencia o al cesar las hostilidades.

Funciones del ACNUR

Las dos funciones principales del ACNUR son la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones permanentes de sus problemas. Esto queda de manifiesto en la primera frase del párrafo 1 del Estatuto, que dice así:

> " El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados...".

Al desempeñar la primera función, el ACNUR trata de promover la adopción de normas internacionales para el trato de los refugiados y la aplicación, la residencia, la libertad de desplazamiento y la protección contra su devolución a un país en el que un refugiado tenga fundados temores de ser perseguido. Al desempeñar la segunda función, el ACNUR trata de facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o, cuando esta solución no sea factible, de ayudar a los gobiernos de los países de asilo a hacer que los refugiados subvengan por sí mismos a sus necesidades lo antes posible.

El ACNUR desempeña un papel principal en la coordinación de la ayuda a los refugiados. Salvo en circunstancias especiales, sus actividades de asistencia material se desarrollan por conducto de las autoridades nacionales o locales del país interesado, de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales o de organismos técnicos privados.

Protección internacional

La base jurídica de la función de protección que desempeña el ACNUR figura en el párrafo 1 del Estatuto. Al ejercer esa función el ACNUR trata en particular de:

a) Promover adhesiones a los instrumentos básicos internacionales relativo a losrefugiados y garantizar que las normas definidas en esos instrumentos se apliquen con eficacia mediante la adopción de medidas legislativas Y/o administrativas a nivel nacional.

b) Garantizar que los refugiados reciban un trato conforme con las normas internacionales reconocidas y gocen de una condición jurídica adecuada y, en su país de asilo permanente, se los sitúe en lo posible en las mismas condiciones que los nacionales de ese país en lo que se refiere a los derechos económicos y sociales, de modo que se facilite su integración local.

c) Promover la concesión de asilo a los refugiados y asegurar que no se obligue a los refugiados a volver a un país donde tengan fundados temores de ser perseguidos.

d) Garantizar que las solicitudes de asilo de las personas que afirman que son refugiados se examinan dentro del marco de procedimientos adecuados y que, mientras se examinan sus solicitudes, las personas en busca de asilo queden protegidas contra la devolución forzosa a un país donde tengan fundados temores de ser perseguidas.

e) Promover un conocimiento y una comprensión más amplios a nivel universal y regional de los principios internacionales reconocidos para el trato de los refugiados.

f) Ayudar a los refugiados a que dejen de ser refugiados ya sea mediante la repatriación voluntaria a su país de origen o, si ello no es factible, mediante la posible adquisición de la nacionalidad de su país de residencia.

En varios casos, la seguridad personal de los refugiados y de las personas en busca de asilo ha sido gravemente amenazada o violada con violencias físicas, actos de piratería o detención abusivas. El ACNUR concede una importancia creciente a los esfuerzos para asegurar la protección de los refugiados contra tales actos.

Otro aspecto importante de la función de protección del ACNUR consiste en las actividades para promover la reunificación de las familias separadas de los refugiados. Evidentemente, la reunificación de los miembros de las familias de los refugiados, que permanezcan todavía en el país de origen o que estén en un país de asilo y que deseen reunirse con el cabeza de familia en un país de reasentamiento, está en conformidad con las actividades del ACNUR de carácter puramente humanitario y social, ha sido tema de muchas recomendaciones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y se destacó ya en la sección IVB del Acto Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los R efugiados y de los Apátridas aprobada en julio de 1951 8/ (3)

Costa Rica es un Estado parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y lo del Protocolo de 1967, al 1 de enero de 1982.

Movimiento Migratorio en Costa Rica

En Costa Rica, con el transcurso del tiempo, se ha visto la contribución que han traído hombres y mujeres inmigrantes, para el desarrollo económico, social y cultural del país. Sin embargo, hasta 1970 la presencia de extranjeros en Costa Rica era poco significativa pero, por la inestabilidad política de otros países de la región centroamericana, ese número a partir de ese año ha aumentado y decrecido, de acuerdo a los sucesos acaecidos en los diferentes países del área.

---

(3) Material poligrafiado: Documento de información General, ACNUR pp. 3-4-5 setiembre de 1982

(8) Documento HCR/INF/29/Rev. 2, pág. 9

El Departamento de Migración del Ministerio de Seguridad Pública en un reporte de carácter interno señalaba que " delk año 1978 a 1979 inmigraron a Costa Rica aproximadamente 270.000 nicaraguenses de los cuales se considera que permanecen 70.000 en calidad de refugiados.

Con los nicaraguenses sucede que una proporción muy apreciable de ellos ha vivido por muchos años en el territorio norte de Costa Rcia, contiguo a la frontera entre ambos países. Precisamente por ese hecho, y por no contarse con puestos migratorios a lo largo de gran parte de la línea divisoria, es que existe en esa zona un movimiento de flujo y reflujo de ciudadanos de Nicaragua hacia Costa Rica, que no es controlado por las autoridades costarricenses y que sólo se refleja parcialmente en las estadística de entrada al país cuando se levantan los censos de población. Los cantones fronterizos de los Chiles, Upala y La Cruz muestan por lo tanto, una fuerte proporción de población extranjera, en su mayoría nicaraguenses.

Es importante anotar que el gran movimiento de nicaraguenses hacia Costa Rica si bien motivado por intereses de residencia turismo o de migración temporal, se ha visto a menudo influenciado por las visicitudes políticas periódicas por las que ha atravesado Nicaragua. Durante la reciente Revolución Sandinista ocurrida en ese país, entraron a Costa Rica un total aproximado de 120.000 nicaraguenses en 1978 (4), 105.400 en 1979 y 104.000 en 1980, cifras muy superiores a las que se habían observado en años anteriores.

Aunque de enero a abril de 1981 regresaron a Nicaragua un número mayor que en el mismo lapso de 1980 (5) es más sus entradas totales a Costa Rica no han disminuido, sino que por el contrario más bien han aumentado no obstante el triunfo de la Revolución Sandinista.

---

(4) Datos proporcionados por el I.C.T.

(5) Datos I.C.T.

Los panameños, como nacionales de un país fronterizo residen en proporción significativa en las zonas rurales, del sur de Costa Rica principalmente en los cantones de Golfito, Coto Brus y Corredores donde se dedican a labores agrícolas, pero no adquieren condición de refugiados, ya que no sufren ningún tipo de problema político o religioso en su país, son inmigrantes de índole económica.

En el caso de los salvadoreños su número en el país había sido muy bajo, según los diferentes Censos de Población que se habían hecho hasta 1963. Su movimiento de entradas y salidas ha variado en los dos últimas décadas y se han quedado a residir en Costa Rica en los últimos años y básicamente en 1980 cuando quedó un saldo de 6.375 salvadoreños en Costa Rica a consecuencia del conflicto bélico por el que atraviesa el país. No habiendo concluído el conflicto bélico que existe actualmente en El Salvador es probable que la tendencia de inmigrantes proveniente de ese país se acentúe.

Dentro de la historia demográfica de Costa Rica los cubanos han aparecido en niveles muchos menores que cualquiera de los otros grupos ya analizados habiéndose acentuado su importancia numérica a partir de 1980. A pesar de que existe el concepto extendido de que los cubanos utilizan el territorio costarricense especialmente como "puente" en su desplazamiento hacia los E.U. de América, muchos grupos han tenido que permanecer en el país, debido a que deben de cumplir una serie de requisitos en el Departamento de Inmigración de la Embajada Americana lo que hace en muchos casos, que no quieran desplazarse más de dos cuadras de la Embajada Americana en espera del visado y no queriendo incorporarse al mercado de su trabajo para su asentamiento. Si el gobierno de los Estados Unidos de América no cambia su política inmigratoria con respecto a los cubanos, es muy probable que en un futuro cercano, Costa Rica deje de ser un " puente " y se constituya en su objetivo.

Para un estudio más profundo, no se cuenta con estadísticas que demuestran el número de refugiados, que en oleadas llegan al país procedentes de países del

Norte de Centro América, pues no se tiene un control en cuanto al registro de ingresos, nacionalidad, ubicación y posible retorno parcial o total, que haya ocurrido a sus respectivas patrias, ayudado esto en sobremanera, por nuestras extensas fronteras que proporcionalmente nos es imposible resguardar y controlar en cada punto de la línea fronteriza. Es muy probable que el porcentaje real de extranjeros exceda a lo calculado. Como hemos visto, la migración de la última década parece haber estado determinada básicamente por la inestabilidad política de muchos regímenes en países del Continente Americano, lo que hace del inmigrante en esta época un refugiado y no como en el primer cuarto de siglo que la migración se debió al desarrollo específico de proyectos como el ferrocarril, la siembra de banano y las plantaciones de café. Otras nacionalidades presentan saldos migratorios para residir en Costa Rica muy bajos.

En Costa Rica se presenta una actitud sin reservas que no limitan el ingreso extraordinario de extranjeros. Hoy por ley estamos viviendo la inmigración de nuevas oleadas de refugiados que se presentan por nuestra frontera norte debido esta vez, también como en 1979, por el recrudecimiento de la activi - dad bélicas.

El trabajo

Es importante analizar que en algunos casos la inmigración de extranjeros puede ser beneficiosa, pues pueden traer conocimientos y experiencia muy valiosas de su ocupación y servir como agente de impulso y de desarrollo. Sin embargo gran parte de las migraciones internacionales en años recientes se han dado a causa de los diferenciales de ingresos entre los países, en que la población se vuelve muy sensible a las oportunidades de empleo y al nivel diferente de los salarios, originado grandes movimientos de masas, principalmente de los países más pobres hacia los más ricos.

En el caso de Costa Rica es probable que la corriente inmigratoria de la última década haya significado una presión formidable sobre la fuerza de trabajo del país. Se podría conjeturar que esta presión ha actuado por un lado, en

que la mano de obra calificada extranjera puede haber significado una presión sobre la mano de obra nacional, ya que muchos extranjeros podrían estar mejor preparados, obligando a un desplazamiento a otros trabajadores de menor conocimiento. Otra influencia sería la de mano de obra menos calificada que ha entrado al país procedente especialmente de los otros países centroamericanos. Es obvio que cualquier cantidad de grupos de inmigrantes no puede estar mucho tiempo sin fuentes de trabajo para satisfacer sus necesidades deben haber ejercido una presión muy fuerte sobre el mercado nacional.

Aunque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está encargado de controlar el ingreso de extranjeros a la fuerza laboral, el número de permisos que extiende esta entidad es muy inferior al número de los que efectivamente deben trabajar, burlándose con ello el control que se debe tener, para evitar que los ciudadanos costarricenses sean desplazados de sus trabajos por extranjeros indocumentados.

Comentario

Costa Rica es un país con gran tradición de asilo y hospitalidad internacional . El costarricense resulta ser el producto de intercambios étnicos y culturales de pueblos de varias latitudes. En un mundo de graves problemas como el actual, Costa Rica no puede sustraerse a las corrientes migratorias, y lo que hace es regularlas y orientarlas hacia las condiciones que estime más conveniente para su desarrollo.

En la Constitución Política se lee en el capítulo único del título III: Los Extranjeros

" Capítulo 19: Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen."

"No pueden intervenir en los asuntos políticos del país y están sometidos a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales"

Es así como sin coartar el bienestar de los que inmigran, determine y regule de antemano, aspectos tales como el volumen de migración, las actividades a que habían de dedicarse los extranjeros, los lugares o regiones en que preferiblemente deberán ubicarse, la adquisición de terrenos, etc.

Hemos visto que el factor político puede tener a veces gran importancia y determinar que un país se vea casi repentinamente invadido por grandes masas de población que buscan asilo o refugio. Sin embargo, este fenómeno se asemeja más a grandes oleadas temporales que a movimientos migratorios regulares.

Deben también ser controlados a tiempo no solo por el impacto que causan en corto tiempo y espacio, sino porque pueden convertirse en inmigración estable en caso de que en s us países de procedencia no mejoren las condiciones que fueron causa de su expulsión.

En opinión de algunos entendidos en la materia de política migratoria en Costa Rica, que es casi imposible que la economía del país pueda seguir absorbiendo más inmigración extranjera, por lo menos por un tiempo prudencial de varios años. Se considera que debe limitarse desde ya, cualquier nuevo ingreso masivo por razones políticas y tratar de facilitar, mediante cooperación internacional, la normalización y mejoramiento político y económico de los países centroamericanos, tanto por su propio bien como para asegurar el retorno a ellos de la mayoría de los miles de ciudadanos que forman parte de estas oleadas.

Deben de tratarse de que los inmigrantes se integren a la economía y a la cultura nacionales, mediante programas específicos de desarrollo, espe-

cialmente en las zonas rurales. En conexión con este punto debería coordinarse proyectos en conjunto con organismos como el ACNUR y el CIM, para la creación de asentamientos de población y de programas de trabajo para extranjeros y no sólo el traslado y mantenimiento temporal de grupos, que solo solucionan el problema parcialmente.

BIBLIOGRAFIA

Year Book of The United Nations

Marcos Bogan . La Migración Internacional en Costa Rica. Universidad Nacional, IDESPO, febrero 1980

Estadística de Turismo, 1978, 1979 I.C.T.

Dirección General de Estadística y Censos. Boletines de Población

Primer Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Material Didáctico. 1983