

SIGNIFICACION DE LA “LEY REGULADORA DEL DERECHO” DE ASILO Y DE LA CONDICION DE REFUGIADO” EN EL DERECHO COMPARADO

Jaime Ruiz de Santiago

I. Importancia del Derecho Comparado

Siempre es útil considerar el modo en que se actúa en otras partes a fin de lograr una armonización en las conductas y mantener una actitud crítica a su respecto.

Esto, que es válido para los individuos y los Estados, es especialmente importante cuando se trata de un tema valioso y cambiante: tal es lo que manifiesta el tema de los refugiados, que si siempre —por desgracia, ha estado presente en la historia de la humanidad, en el mundo contemporáneo aparece con nuevos rasgos de dramatismo y urgencia. Ello se explica, entre otras cosas, en razón de la profunda sensibilidad que posee el hombre de nuestra época respecto de la realidad de los derechos humanos. Se ha dicho, con razón, que la sensibilidad moral y jurídica respecto de estas prerrogativas fundamentales de la persona humana no ha traído como consecuencia necesaria su mayor respeto y observancia. Parece que, por desgracia, es lo contrario lo que ha sucedido: es marcado el contraste que existe entre declaraciones, convenios, congresos y obras dedicadas a exponer y desarrollar lo relativo a los derechos humanos y aquello otro que acaece en el marco real de la historia de los diferentes países. En esta realidad, las violaciones a la dignidad de la persona humana suelen ser muy graves, constantes y masivas.

El contraste conduce en muchas ocasiones a un total escepticismo, lo que, aunque comprensible, no parece indicar la actitud que parezca más conveniente adoptar.

Más bien ha de pensarse que la gravedad de la violación de los derechos humanos es patente sólo en la medida en que respecto de ello exista una conciencia viva, lúcida y madura. Esto no significa de ninguna manera que con esta conciencia se resuelva el problema, pero sin embargo ella es condición indispensable para poder encontrar una solución adecuada.

Sólo gracias a que el hombre posee una visión lúcida de lo que él es y de la dignidad absoluta que tiene cada ser humano es posible denunciar como escandalosas e injustificables aquellas situaciones en que esa dignidad no es

respetada, al mismo tiempo que se procurarán crear las condiciones adecuadas para que la misma sea debidamente protegida y salvaguardada.

Por ello la primera consecuencia positiva de una conciencia madura respecto de los derechos humanos es la percepción de que los derechos humanos representan una realidad moral que requiere ser jurídicamente protegida. La unión de moral y derecho es en este punto indudable.

Se comprende entonces que "es necesario admitir como un principio básico fundamental que el valor de la dignidad humana es el mayor bien a realizar en el orden moral y que se debe traducir en términos de obligación jurídica".

Debe añadirse también que "el esfuerzo de la comunidad internacional frente a los problemas de los refugiados ha sido admirable y continúa siéndolo"⁽¹⁾ y que "la solución sólo puede buscarse y encontrarse en el respeto a los valores morales en que se basan esas sociedades"⁽²⁾.

En particular es necesario reconocer la viva conciencia que España ha mostrado respecto de este tema y el esfuerzo notable que ha realizado para encontrarle una solución.

Exigencia de esta postura es ser consciente de cómo actúan otros Estados, pues si ésto le puede permitir una mayor superación también no debe olvidar que su conducta puede iluminar y animar la de otros Estados. En la medida en que la solidaridad internacional sea una realidad rica en contenido, los diferentes Estados serán llevados a progresar conjuntamente, a sostenerse y estimularse entre ellos y a continuar en la difícil pero noble tarea de hacer efectiva la salvaguarda de la dignidad de la persona humana.

II. Protección jurídica de los refugiados

La protección jurídica de los refugiados puede ser analizada a un nivel universal, a un nivel regional, o bien a un nivel nacional. Cada uno de ellos es importante y es un magnífico ejemplo de la solidaridad internacional antes señalada: todos esos niveles tienen una razón de ser y son complementarios. En este sentido, no se puede considerar que la defensa de los refugiados constituya un asunto que sea esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, sino que más bien interesa tanto a los Estados como a la comunidad internacional. Sólo así se comprende que la Asamblea General de la ONU haya decidido, en su resolución 319 (IV), de 3 de di-

(1) Moussalli, Michel, en la Declaración sobre la Protección Internacional a los Refugiados, preparada por la 35a. Sesión del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, publicada bajo el patrocinio del Ministerio de Justicia de España, Madrid, 1984, pág. 4.

(2) Op. cit., pág. 6.

ciembre de 1949, la creación de la Oficina de Alto Comisionado para los Refugiados, cuyo estatuto internacional fue también establecido por una resolución de la misma Asamblea General el 14 de diciembre de 1950. Como ejemplo de norma nacional, baste mencionar la Ley Española de 26 de marzo de 1984, que regula el derecho de asilo y la condición de refugiado.

A nivel jurídico universal destacan por su importancia el Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 — que ha sido llamada "carta fundamental de los derechos de los refugiados"⁽³⁾—, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, el Convenio relativo al Refugio Marítimo de 1957, la Convención relativa al Estatuto de Personas Apátridas de 1954, la Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961, y otros.

A nivel jurídico regional existen en los dos continentes que al presente más interesan — el europeo y el americano — dos organizaciones regionales que se han preocupado del tema de los refugiados: el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos.

Del Consejo de Europa han emanado documentos tan importantes como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950), con sus diversos Protocolos, el Acuerdo Europeo del 20 de abril de 1959 sobre la Abolición de Visados para Refugiados, la Convención Europea sobre Extradición y diversas recomendaciones que han sido adoptadas por los Estados que se encuentran en el continente europeo.

En el continente americano existen diversos documentos que tienen ya larga historia y que tratan de nuestro tema. Destacan el Tratado sobre Derecho Penal Internacional del 23 de enero de 1889 (Montevideo), la Convención sobre Asilo de La Habana del 20 de febrero de 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo del 26 de diciembre de 1933, la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas del 28 de marzo de 1954, la Convención sobre Asilo diplomático de Caracas de la misma fecha y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969.

A nivel jurídico nacional habría que mencionar los diferentes cuerpos de normas jurídicas que han sido adoptados por los Estados individuales a

(3) Moussalli, Michel, en Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, obra producida en colaboración como consecuencia del Coloquio realizado en México en mayo de 1981, publicada por la UNAM en 1982, México, pág. 27.

fin de dar una solución justa al tema de los refugiados. Estas legislaciones nacionales adoptan y adaptan las normas jurídicas regionales e internacionales de aquellas convenciones de las cuales se es parte y también establecen mecanismos concretos para hacer efectiva la protección de las personas que son refugiadas.

Es a nivel nacional "en que en última instancia se materializan la protección y el trato de los refugiados. Cualesquiera que sean las obligaciones universales o regionales que puedan haber asumido los Estados, cualesquiera los principios de derechos humanos que puedan reconocer, lo que verdaderamente cuenta, en última instancia, es la forma en que todo eso se traduce en la ley y en la práctica en el ámbito nacional. Los problemas de refugiados no pueden enfocarse adecuadamente a menos que los escalones más bajos de la administración, hasta el funcionario de inmigración en la frontera, o el encargado de cuestiones laborales en una administración municipal, tengan instrucciones precisas sobre la forma de tratar a un persona en busca de asilo o a un refugiado"⁽⁴⁾

Todo esto quiere decir que la protección del refugiado atraviesa por una serie de diversos niveles, que van desde las instancias de organismos universales, pasan por los organismos regionales y llegan a las instancias nacionales, en donde se va de aquellas normas jurídicas que son las leyes y reglamentos hasta las realidades de oficinas de inmigración fronterizas, de comisarías de policías existentes en el interior del Estado, de oficinas de trabajo, etc., encargados de atender al tema de refugiados.

Podemos preguntarnos cuáles de estas instancias son las más importantes, y creo que una respuesta adecuada hace necesaria una distinción: desde el punto de vista formal jurídico, es claro que son más importantes las disposiciones jurídicas tomadas por organismos universales, regionales o por el propio Estado, pero desde el punto de vista existencial y concreto de la persona que busca protección, las instancias más importantes están presentes en los seres humanos que tienen una fisonomía concreta y singular y que forman parte de los servicios de inmigración, de las comisarías de policía, de las agencias voluntarias, etc. y que, al mismo tiempo que deben concretizar las normas jurídicas emanadas de distintos organismos internacionales y de las esferas legislativas y administrativas del Estado, tienen que tener la convicción de que es muy importante presentar un semblante acogedoramente humano, que refleje respeto y simpatía hacia todos aquellos que se ven obligados a abandonar sus países de origen para buscar refugio en tierras ajenas.

(4) Id. pág. 28.

Pues bien, al presente interesa captar algunos rasgos específicos de protección jurídica de los refugiados en distintos estados europeos y americanos.

II. A. *Protección jurídica de los refugiados en países europeos*

Como ya se ha indicado, la gran mayoría de países europeos suscribió la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Algunos de ellos, por ejemplo Italia, Mónaco y Turquía tienen respecto de la Convención de 1951 la llamada "limitación geográfica" por la cual aplican tal Convención en el sentido de que por las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951", que figuran en la sección A del artículo 1 de la Convención, deben entenderse tan solo "los acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1 de enero de 1951".

Por otra parte los países europeos partes del Consejo de Europa acogen las recomendaciones que emanan del seno de éste(5).

A nivel nacional cada país le da al tema modalidades distintas. Veamos algunos de los ejemplos más interesantes.

Austria. La base legal en la determinación del estatuto de refugiado es la Ley Federal del 7 de marzo de 1968 referente al Derecho de Residencia de Refugiados de acuerdo a la Convención de 1951, enmendada por la Ley Federal del 27 de noviembre de 1974.

(5) Es a través de estas recomendaciones que se procura combatir una especie de cansancio que en ocasiones parecen reflejar algunos países europeos al igual que posturas de xenofobia que brotan periódicamente. También a través de ellas se intenta ampliar el concepto tradicional que de refugiado aparece en la Convención de 1951, a fin de establecer un concepto más amplio, de modo que se proteja también a las personas que huyen de las catástrofes creadas por el hombre y que se encuentran en una situación similar a la del refugiado.

En este sentido, Michel Moussalli anota, en la Declaración ya citada, que ambos conceptos que se complementan y expresan realidades del mundo actual, crean a veces serios problemas de aplicación. "Sobre todo cuando refugiados que responden al concepto amplio piden asilo en países que aplican de forma muy restrictiva la definición de la Convención de 1951. Los Plenipotenciarios de las Naciones Unidas en la Conferencia que adoptó esta Convención intuyeron este tipo de problemas y recomendaron formalmente en el Acta Final de la Conferencia que, cito textualmente, "todos los Estados otorguen, 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, el trato previsto por esta Convención" (Recomendación E). Numerosos Estados han seguido esta recomendación y han adoptado disposiciones suplementarias, que les permiten otorgar la residencia e incluso el permiso de trabajo cuando se trata de "casos humanitarios especiales" de personas a las que no se puede devolver a su país sin peligro, a causa de conflictos armados, de trastornos graves o de otras razones importantes". Op. cit., pp. 9-10.

La autoridad competente para determinar el estatuto de refugiados es el Jefe de Gobierno del "Land" ("Landeshauptmann"), cuya competencia es ejercida por el Director de Seguridad ("Sicherheitsdirektor) del "Land" respectivo y que es un oficial federal responsable ante el Ministerio del Interior.

Los recursos contra decisiones denegatorias se presentan en primera instancia ante el Ministro del Interior y posteriormente en algunos casos ante el Tribunal Administrativo ("Verwaltungsgerichtshof").

El documento de estatuto de refugiado — dado conforme al art. 27 de la Convención de 1951 — es otorgado por las autoridades locales a quienes se ha reconocido el carácter de refugiados.

Belgica. La base legal en la determinación del estatuto de refugiados es:

- la Ley del 26 de junio de 1953 que aprueba la Convención de Ginebra de 1951
- el Decreto Ministerial del 22 de febrero de 1954
- la Ley del 27 de febrero de 1967 que aprueba el Protocolo de 1967.

El art. 5 de la Ley del 26 de junio de 1953 establece que sólo el Ministro de Asuntos Exteriores es competente para decidir la elegibilidad de quienes piden los beneficios de la Convención de Refugiados de 1951. Sin embargo, la Ley le autoriza a delegar esta función al Representante del ACNUR en el país.

El Derecho Ministerial del 22 de febrero de 1954 realiza tal delegación. Al realizar esta tarea, el Representante del ACNUR trabaja para el Gobierno belga.

La admisibilidad de peticiones es hecha por el Ministerio de Justicia, pero es decidida por el Representante del ACNUR.

No existe apelación contra la denegación de reconocimiento, pero la causa no puede volver a abrir si sobrevienen nuevos elementos o si ha ocurrido algún error o malentendido.

El Representante del ACNUR extiende un documento de estatuto de refugiado a las personas reconocidas como tales.

Francia. La base legal en la determinación del estatuto de refugiado es:

- la Ley No. 52—893 del 25 de julio de 1952 que crea la Oficina Francesa para la Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA)
- la Ley No. 70—1076 del 25 de noviembre de 1970 que da acceso al Protocolo de 1967.

La autoridad competente para la determinación del estatuto de refugiado es el Director de la OFPRA, cuerpo autónomo que está vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores. El Director de la OFPRA es ayudado

por un Consejo compuesto de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, de los Ministerios de Justicia, del Interior, de Hacienda, de Trabajo, de Asuntos Sociales y de Solidaridad Nacional y de otros representantes de organizaciones no gubernamentales encargadas del problema de refugiados.

Las decisiones denegatorias de la condición de refugiados pueden ser recurridas ante la Comisión de Recursos, compuesta de un miembro del Consejo de Estado, un representante del OFPRA y el Representante del ACNUR en Francia. Las decisiones de la Comisión de Recursos pueden ser recurridas en cuestiones de derecho ante el Consejo de Estado.

El Director de la OFPRA otorga el Documento de estatuto de refugiado a las personas reconocidas como tales.

República Federal de Alemania. La Base legal en la determinación del estatuto de refugiado es:

- La Ley del 1 de septiembre de 1953 relativa a la Convención de 1951
- La Ley del 25 de julio de 1978 para la Aceleración del Procedimiento de Asilo
- La Ley del 16 de julio de 1982 sobre el Procedimiento de Asilo.

El estatuto de refugiado es determinado en primera instancia por un oficial adjunto de la Agencia Federal para el Reconocimiento de Refugiados, en Zirndorf (Baviera).

La denegación de reconocimiento puede ser apelada ante el Tribunal Administrativo competente en el distrito en el que vive el peticionario. En ciertos casos existe una segunda apelación ante el Supremo Tribunal Administrativo competente para un "Land" particular, y si se discuten cuestiones de derecho el recurso se puede presentar ante el Tribunal Administrativo de Berlín.

A la persona reconocida como refugiado se le da un Documento de Viaje de la Convención — otorgado por la autoridad competente de policía de extranjeros — que sirve también como documento de identidad.

Luxemburgo. La base legal en la determinación del estatuto de refugiado es:

- la Ley del 20 de mayo de 1953 que aprueba la Convención de 1951.

La autoridad competente para la determinación del estatuto de refugiado es el Ministerio de Asuntos Exteriores. No existe recurso contra la denegación, pero el Representante del ACNUR puede pedir su reconsideración sobre la base de aportación de nuevos elementos.

Es la Oficina del ACNUR la que, como consecuencia de decisiones positivas del Ministerio de Asuntos Exteriores, extiende el certificado del estatuto de refugiado.

Suiza. La base legal en la determinación del estatuto de refugiado es:

- la Ley de Asilo del 5 de octubre de 1979
- la Regulación (“Ordonnance”) sobre Asilo del 12 de noviembre de 1980, modificada el 27 de octubre de 1982 y el 1 de mayo de 1984.

La autoridad competente para determinar el estatuto de refugiados es en primera instancia la Oficina Federal de Policía, que es una división del Departamento Federal de Justicia y Policía en Berna. Las peticiones son normalmente presentadas ante la Policía de Extranjeros del cantón en donde se encuentra el peticionario y la solicitud es enviada a la Oficina Federal de Policía.

Si la petición es denegada existe un recurso frente al Departamento Federal de Justicia y Policía.

La Oficina del ACNUR tiene un contacto constante con las autoridades en las cuestiones relativas a la determinación del estatuto de refugiado.

Si una persona es reconocida como refugiado, la Oficina Federal de Policía se le comunica en una carta y la Policía de Extranjeros le extiende el permiso de residencia. También recibe, al pedirlo, el Documento de Viaje de la Convención.

Parece que los seis ejemplos escogidos son una buena muestra de la variedad de procedimientos existentes en el continente europeo.

II. B. Protección jurídica de los refugiados en países americanos

Iberoamérica se caracteriza por haber establecido una distinción entre dos formas o clases de asilo: el asilo territorial, algunas veces llamado simplemente “refugio”, y el asilo diplomático o políptico(6).

Se ha precisado que “ambas instituciones en América Latina responden a una idea y una concepción comunes. Mientras que en otras regiones – y especialmente en Europa – el asilo, que en su origen tuvo un carácter religioso, para comprender luego tanto al diplomático como al territorial, evolucionó hacia el reconocimiento del asilo territorial y al abandono o la pérdida de importancia del asilo diplomático, en América Latina ambas instituciones evolucionaron conjunta y paralelamente y, así, el asilo diplomático y el asilo territorial se conciben y se mantienen todavía hoy como dos

(6) Para ampliar más el contenido de estas figuras y obtener una bibliografía más adecuada respecto de este tema, se puede consultar la obra ya citada de Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, UNAM, México, 1982.

aspectos, dos manifestaciones diferentes, de un mismo instituto genérico: el asilo"(7).

Ya se han mencionado las fuentes formales en donde se apoya jurídicamente el tratamiento del tema en Iberoamérica y ellas indican que sólo en este continente ambas manifestaciones del asilo — territorial y diplomático — han sido y son reguladas positivamente en diferentes convenciones. Han existido esfuerzos para lograr una aceptación formal universal del derecho de asilo diplomático, que no han tenido éxito, pero "hay que reconocer que fuera de la América Latina, en nuestra época, en ciertas ocasiones, basándose en principios generales o por razones circunstanciales, se ha aplicado y reconocido de facto, el asilo diplomático"(8), a las cuales España no es extraña.

En todo caso es importante destacar que en este sistema los conceptos de asilo territorial y de refugio son totalmente idénticos, pero no coinciden con el concepto de refugiado que aparece en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967.

También las causas que originan las situaciones son diferentes, pues mientras la Convención de 1951 establece que el término de refugiado se aplicará a toda persona que tenga fundados temores de una persecución por motivos políticos, de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo determinado, tal causal no se admite en el caso del asilo territorial en el sistema americano, y aunque la idea básica en que se apoya es la misma, sin embargo la Convención de 1951 excluye expresamente la comisión de ciertos delitos (contra la paz, de guerra o contra la humanidad) y los actos contrarios a los fines y principios de la ONU, lo que no acontece en el sistema americano.

Puede uno preguntarse cuál es la situación de los países americanos ya no respecto de los instrumentos regionales (que establecen las dos modalidades de asilo señaladas), sino respecto de los instrumentos universales.

Ante todo, debe señalarse que todos ellos han firmado la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que aunque no es un tratado el día de hoy se sostiene que los derechos en ella expuestos forman parte del llamado "jus cogens", de modo que cualquier tratado violatorio de los mismos sería nulo de pleno derecho (en conformidad con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados).

De la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 son Partes Contratantes Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El

(7) 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 el Estatuto de los Refugiados, en op. cit., pág. 36.

(8) Id., pág. 37.

Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Suriname y Uruguay, aunque Argentina, Brasil y Paraguay tienen respecto de la Convención de 1951 la "limitación geográfica".

De cualquier manera, un dato que debe destacarse es que, a través de los diversos instrumentos regionales y universales, no llega a establecerse en Iberoamérica un derecho de la persona a obtener el refugio. Los instrumentos regionales más bien han establecido el derecho que posee el Estado a admitir en su territorio a aquellas personas que juzgue conveniente, sin que el ejercicio de este derecho pueda dar lugar a ninguna reclamación (art. 1 de la Convención de Caracas de 1954).

Es así como existe el derecho de buscar y recibir asilo territorial —refugio— pero el Estado al que se le pide no tiene el deber de concederlo. Es el Estado quien posee el derecho de otorgar el asilo territorial y en su concesión juegan un papel preponderante consideraciones de tipo humanitario.

Por ello la calificación para la concesión de asilo se realiza aplicando, en primer lugar, las definiciones de los instrumentos pertinentes —por ejemplo, para los conceptos de delito político, de delito común, etc.— cuando el Estado se ha adherido a ellos y, luego, la propia legislación nacional y no la del Estado del que proviene la persona que pide asilo territorial.

En razón de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, es a la Oficina del ACNUR a la que corresponde "vigilar la aplicación de las disposiciones" de la Convención (art. 35, párrafo 1). También los Estados deben proporcionar a la Oficina del ACNUR "las informaciones y los datos estadísticos sobre: a) la condición de los refugiados; b) la ejecución de la Convención, y c) las leyes, reglamentos y decretos que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados" (art. 35, párrafo 2). Por el contrario, las convenciones interamericanas, no establecen ningún órgano internacional que vele por su cumplimiento.

La dificultad se agrava, por otra parte, al darse el hecho de que la mayor parte de las legislaciones nacionales de los países iberoamericanos relativas a extranjeros, residencia, asilo y refugio, son antiguas y en muchos casos ni siquiera tratan del estatuto jurídico del asilado territorial ni del refugiado⁽⁹⁾.

A modo de ejemplo se puede citar lo que acontece en los países de Bolivia y Costa Rica:

Bolivia. La base legal en la determinación del estatuto de refugiado es:
— el Decreto Presidencial No. 19640 del 4 de julio de 1983.

(9) Estas limitaciones del sistema iberoamericano han sido analizadas con gran agudeza por Héctor Gros Espiell y César Sepúlveda en la obra ya citada y publicada por la UNAM.

La autoridad competente para determinar el estatuto de refugiado es el Ministerio de Asuntos Exteriores y frente a su negativa se puede pedir reconsideración de la misma. Si a una persona se le reconoce como refugiado recibe permiso de residencia y puede obtener el Documento de Viaje de la Convención y una tarjeta de identidad.

Costa Rica. La base legal en la determinación del estatuto de refugiado es:

- El Decreto Ejecutivo No. 10685—5 del 26 de abril de 1979
- El Decreto Ejecutivo No. 13964—G del 20 de septiembre de 1982
- El Decreto Ejecutivo No. 14845—G del 29 de agosto de 1983.

La autoridad competente para determinar el estatuto de refugiado es el Director General del Departamento de Inmigración. Ante la negativa, se puede pedir revisión ante la misma autoridad. Si se reitera la negativa, se puede establecer un recurso ante el Ministerio de Gobernación y Policía. Ante su posible negativa, se puede plantear nuevo recurso ante las Cortes.

La persona reconocida como refugiado recibe una tarjeta de identidad de refugiado, que también le sirve como permiso de residencia.

III Consideraciones finales

De la comparación establecida a lo largo del estudio se pueden obtener algunas conclusiones prácticas:

1) Como se recordó en la Declaración sobre la Protección Internacional a los Refugiados, al término de la 35a. Sesión del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, la protección internacional del refugiado no constituye patrimonio exclusivo de una civilización particular o de una religión dada. Es más bien un valor universal que refleja una constante de la historia humana y eso es lo que constituye su fuerza. Por ello, el mensaje final que deja es un mensaje de esperanza, basado en la convicción de que con ella se responde a una profunda necesidad de la humanidad. En esta tarea se debe perseverar con fe, paciencia e imaginación.

2) Estas realidades parecen estar presentes en las normas jurídicas establecidas por España tras su adhesión el 22 de junio de 1978 a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de 1967. Al momento actual las normas jurídicas nacionales más importantes y que establecen la protección del refugiado son la Ley 5/1984 del 26 de marzo de 1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y el Reglamento para la aplicación de la Ley anterior.

3) La protección efectiva del refugiado abarca normas jurídicas universales, regionales y nacionales y se extiende hasta las personas concretas que representan al Estado español en las oficinas de aduanas, policía y ex-

tranjeros, y con quienes establecen el primer, y posiblemente decisivo, contacto aquellos que piden tal protección.

4) La actuación española en esta materia se inserta en el conjunto total del concierto de los Estados, de quienes España puede recibir apoyo y estímulo al mismo tiempo que desempeñar, en otras ocasiones, un papel de orientación y esclarecimiento.

5) Al formar parte de los países que constituyen el continente europeo, España tiene un papel muy activo en la adopción de aquellas resoluciones que, tomadas fundamentalmente en el Consejo de Europa, dinamizan a los Estados y les mueven a dar una protección más segura a los refugiados, más conforme a la dignidad humana que en ellos se reconoce.

6) Pero también España tiene, respecto de los países iberoamericanos, una misión histórica que no debe olvidar y a la cual no puede renunciar: ayudarles en su desarrollo y estimularles para que, en el campo de protección de los refugiados, se decidan a firmar los grandes instrumentos jurídicos universales creados para ese efecto y que, apoyados en ésto, pueden producir una legislación nacional justa y adecuada que establezca mecanismos concretos y efectivos que hagan real la protección de los refugiados.

7) Esta tarea debe ser emprendida abandonando falsos complejos y absurdos paternalismos, sintiéndose España estimulada por las exigencias de la solidaridad internacional y de la urgente necesidad de defender a la persona humana.