

# ASILO Y REFUGIO EN AMÉRICA LATINA: ¿AVANCES O RETROCESOS?

Lascario Jiménez Lambis<sup>1</sup>

## RESUMEN

Históricamente, ha sido de suma importancia solucionar el problema de refugiados y asilados en América Latina. Al respecto, los avances jurídicos a través de instrumentos internacionales han sido fructíferos. Sin embargo, solo hasta el año de 1999 hubo una unificación al respecto. Esto no significa que en la actualidad, no existan problemas al reconocer los derechos de asilo y refugio. Los desafíos que se presentan para otorgar estos derechos, son muchos; sin embargo, no todo está dicho. En este artículo se observarán los avances, los desafíos y recomendaciones sobre el tema de asilo y refugio, con el fin de superar y proteger la vida y dignidad humana, propósito de estas figuras.

## PALABRAS CLAVES

Asilo, Refugio, América Latina, Tratados internacionales, Acuerdo de Cartagena, Tlatelolco.

## ABSTRACT

Historically, dealing with the problem of the refugees and asylees has become an extremely important topic in Latin America. So far there have been fruitful juridical international advances on this matter. Nevertheless, it wasn't until 1999 when there was a unification of criteria on this topic. This does not mean that nowadays we do not have problems when trying to recognize the asylum and refugee rights. The challenges that arise when granting these rights are plenty; however, this is not final. This article deals with the advances, challenges, and suggestions on asylum and refugee, in order to overcome and protect life and human dignity, which is the purpose of the aforementioned rights.

## KEYWORDS

Asylum, refugee, Latin America, International Treaties, Cartagena Agreement, Tlatelolco.

Depositado en febrero 12 de 2013, aprobado en mayo 09 de 2013.

<sup>1</sup> Historiador y Abogado de la Universidad de Cartagena, Estudiante de Maestría en Historia de la Universidad UPTC. Auxiliar misión diplomática - Cedulación / Registros del Consulado de Colombia en la Ciudad de Panamá.

## INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los derechos de protección a personas perseguidas en América Latina, y la necesidad de otorgarles refugio o asilo, tuvo auge inicial por instrumentos internacionales tales como: tratados, convenciones y declaraciones, las cuales con el paso del tiempo se han unificado para asegurar efectividad y eficacia en la búsqueda de protección.

Este proceso de reconocimiento no se ha logrado de la noche a la mañana, y es consecuencia de las graves crisis que vivieron países del cono sur como: Argentina, Uruguay, Chile de los años setenta y posteriormente, El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante los años de la década de 1980.

Con el presente artículo se busca resaltar los avances al respecto, identificar los problemas actuales, y cómo superar la problemática presentada con el fin de garantizar una verdadera protección a personas necesitadas de refugio o asilo.

## ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE ASILO Y REFUGIO EN AMÉRICA LATINA

La génesis del problema del asilo y refugio en América Latina la encontramos en el contexto de la guerra fría, cuando las grandes potencias Estados Unidos y La Unión Soviética, apoyaron a uno u otro país siempre y cuando compartieran los intereses de una u otra Nación.

Inicialmente el presidente de los Estados Unidos, J.F. Kennedy, puso en marcha un plan de ayuda a obras sociales y de infraestructura en los países que lo apoyaban. El propósito, fortalecer la imposición del sistema político-económico capitalista, y vencer el comunismo promovido por la Unión Soviética.

Al morir Kennedy, se cambia la política de ayuda y se sustituye por una política de seguridad Nacional, la cual impulsó la promoción y profesionalización de ejércitos en algunos regímenes Latinos. Basados en esta teoría de seguridad, Estados Unidos creó la escuela de Las Améri-

cas en Panamá, cuya función fue fomentar en las naciones Latinoamericanas, junto a Estados Unidos, la lucha contra el comunismo o ideologías similares; en este contexto se generaron persecuciones, delitos de lesa humanidad, y consecuentemente se generaron considerablemente los casos de asilo y refugio en América Latina. A todo esto se le sumaron las dictaduras en Nicaragua, Argentina, Paraguay, Chile, Panamá, Bolivia, Guatemala, Perú, Colombia, que recrudecían la situación.

En estas condiciones, era de suma urgencia tratar en la agenda de los Estados y de la comunidad Internacional, el tema de los refugiados y asilados. En ese sentido se implementaron instrumentos Internacionales y de reconocimiento de la situación en el interior de los Estados, mediante la expedición de normas con el fin de ayudar a la población afectada.

El tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, es considerado el primer instrumento Latinoamericano que reconoce la figura de asilo, y declara la inviolabilidad del derecho de asilo a quienes se les persiguiera por delitos políticos; más tarde, en el segundo congreso de Derecho Internacional Privado de Montevideo, se revisó nuevamente, y se aprobó el Tratado sobre Asilo y Refugio Político en 1939, regulando de manera más específica el tema del asilo y refugio.

En el año de 1928 en La Habana Cuba, en el marco de la sexta conferencia Internacional Americana, se firmó la convención sobre asilo. Dicha convención en su encabezamiento destaca su objetivo “Deseosos los Gobiernos de los Estados de América de fijar las reglas que deben observar para la concesión del Asilo en sus relaciones mutuas, han acordado establecerlas en una Convención”. En ella se tratan temas como la ilicitud de dar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes y a desertores de tierra o mar. A los delincuentes políticos sólo les será concedido el asilo o refugio, en casos de urgencia y sólo por el tiempo que estrictamente fuere necesario para su protección; luego de que el agente diplomático le haya otorgado la protección, co-

municará al Ministro de Relaciones Exteriores y podrá exigir en el más breve lapso, la salida del asilado. Por su parte, el Agente Diplomático del país receptor que hubiere acordado el asilo, podrá exigir garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

En 1933 en Montevideo se firmó una convención sobre asilo político, la cual modificó algunos apartes de la convención de La Habana Cuba. Se destaca la importancia que se da a la figura del asilo como humanitaria, y por ende todos los hombres son merecedores y con igualdad de oportunidades para obtener el derecho de asilo.

La convención sobre asilo Territorial en Caracas 1954, establece en su artículo 1, que cada Estado tiene derecho a su soberanía y por lo tanto decide a quién da asilo o no; en sus demás artículos habla principalmente de la importancia de respetar esa soberanía, que ningún otro Estado debe violar. Esta convención positiviza el estado de aspectos del asilo en América Latina.

Más tarde, en la declaración sobre refugiados de Cartagena 1984, se reconoce la gravedad y el desamparo en el que se encuentran los refugiados centroamericanos. Intenta a través de este instrumento complementar y reforzar las medidas tomadas hasta el momento, y a su vez intenta universalizar y homogeneizar las medidas de protección a refugiados. Toma como fundamentos los reconocimientos al acuerdo de 1954 y el protocolo de 1964. Hace extensivo el concepto de refugiado, a las personas que huyen de sus países de origen, porque su vida, seguridad, o libertad ha sido puesta en peligro por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violencia masiva de derechos humanos o alguna otra circunstancia similar<sup>2</sup>. En conclusión, se puede decir que de este instrumento se deriva un gran progreso en el tema del avance normativo de protección para refugiados.

A pesar del esfuerzos de los Estados y la Comunidad Internacional por regular y buscar una solución más acorde a las necesidades reales, aún existían lagunas y en algunos casos no existía universalidad y homogeneidad en cuanto a la protección práctica y real de refugiados. En ese sentido, la declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe en el año de 1999, reconoce los avances que ha habido en el marco jurídico de refugiados, en el reconocimiento de principios universales y las obligaciones que han asumido los Estados al respecto, aunque existan Estados que no se han vinculado a través de instrumentos internacionales. Establece como sinónimos los términos de *asilo* y *refugio* explicando que ambos se refieren a la protección de extranjeros que necesiten amparo y considera al asilo como la institución genérica. Insta a los Estados a la adopción práctica de procedimientos para otorgar refugio y que estos sean coherentes con los derechos humanos y derechos de los refugiados.

## PROBLEMAS ACTUALES EN CUANTO A LA REGULACIÓN DEL ASILO Y REFUGIO

Para otorgar protección a refugiados o asilados, se han presentado diversos problemas, entre ellos la confusión terminológica de *asilo* y *refugio*; en la declaración Tlatelolco definen el *asilo* y el *refugio* como sinónimos “ambos se refieren a lo mismo, porque ambos extienden protección a extranjeros que lo ameriten” (Tlatelolco, 1999) sin embargo no es claro en explicar por qué son sinónimos; hay autores que consideran que son distintas las figuras de *asilo* y *refugio* y que dicha confusión ayuda a la inequidad, colocando diferencias y elites en la protección. La dualidad de significados entre *asilo* y *refugio*, se puede prestar para discriminación. Con el término de *refugio* se hace referencia al sistema Universal de Derechos de refugiados, mientras que el término *asilo* se refiere al sistema de protección Latinoamericano de asilo diplomático y territorial (San Juan, 2003),

2 En la declaración de Cartagena, se toman entre otras consideraciones la importancia de otorgar importancia al principio de “no devolución” al que ordena a los Estados y al Derecho Internacional como principio *Jus Cogens*, es decir protegen valores esenciales acogidos por la Comunidad Internacional.

siendo éste último ofrecido a personalidades políticas, mientras que a las personas que solicitan *refugio* y no tienen reconocimiento o no son personalidades, muchas veces se les niega la protección necesitándola. Esto se debe principalmente porque los textos que fundamentan y reconocen el derecho de asilo a nivel internacional han utilizado indistintamente los términos contribuyendo a que se reconozcan como figuras distintas, y las brechas en cuanto a protección sean grandes entre sí.

En el año de 1950, la sesión del instituto de Derecho Internacional, reconoció el derecho de *asilo* como una protección que provenía del Estado a favor de una persona que la busca y a través de un territorio bajo la jurisdicción de las autoridades del país protector, también reconoció la importancia de combatir y enfrentar el problema del *asilo* y *refugio* no de manera separada, sino por el contrario deben unir esfuerzos para contrarrestar este flagelo; sin embargo, consideraron un problema que afecta el otorgamiento de este derecho. El refugio a través del asilo político no se considera como un derecho innato a la persona humana. Es decir la persona tiene el derecho de solicitarlo y recibir protección de acuerdo al desarrollo normativo que tenga el país protector; sus razones se deben principalmente a condiciones históricas extendiéndose a teorizaciones en la que el derecho de asilo es gracia del Estado receptor, y por lo tanto debe ir de acuerdo con los lineamientos jurídicos dispuestos para ello; constituyéndolo en un derecho pedir refugio, pero no a recibirlo. En el caso de que la administración pública se niegue a otorgar *asilo*, justificando su posición en ciertos razonamientos, se puede objetar y apelar a la gracia del Estado para su otorgamiento, y en ese momento la administración del Estado receptor no puede cambiar sus argumentos tomando como fundamentos el orden interno o la seguridad interior del Estado, por considerarse esta “cuestión de Estado” una situación indefinida incurriendo en arbitrariedad (Yañez, 2002).

En este orden de ideas y muy a pesar del reconocimiento de los refugiados en la normatividad interna de países como Argentina, Bolivia, Chile, México, Venezuela, El Salvador y Co-

lombia, se han presentado problemas en algunos países receptores para acoger en condición de refugiados a los que lo necesiten, como es el caso de desplazados Colombianos que migran a Venezuela, siendo éste el Estado receptor de refugiados (Rincón, 2005). Las razones principales se deben al gran impacto que en la actualidad, representa mantener económicamente a los refugiados en los Estados receptores, siendo ésta una forma de vulnerar el principio de no devolución, que es un principio *jus cogen*. Lo más relevante de esta situación es el aumento de la condición de desplazado en Colombia escenario invisible para las autoridades, lo cual agrava el entorno de los desplazados y refugiados en Venezuela (Palacios, 2005).

Otro aspecto a tener en cuenta es el impacto negativo en la economía de los Estados receptores de refugiados o asilados. Por esto, se han visto obligados a endurecer sus políticas migratorias, que imposibilitan una eficaz protección a refugiados.

El ACNUR frente a esta problemática se reunió en el II foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo en San Salvador 2010. En él reconoce que ha habido una reducción del campo laboral, aumento de violencia, falta de documentación e ingreso irregular en muchos Estados receptores, condiciones que influyen en las políticas restrictivas de migración; y ante este escenario pueden afectarse los refugiados al estar expuestos a mayor vulnerabilidad de explotación laboral, razón por la que consideran que el asilo es proporcional al ejercicio de derechos fundamentales por parte de las poblaciones refugiadas (ACNUR, 2010).

Frente a esta situación, sería lógico pensar que al considerarse el *asilo* y *refugio*, como un derecho que salvaguarda la dignidad humana y protección de la persona, además de reconocerse como un derecho natural para todo ser humano, debería partir éste de elementos comunes en todos los Estados y la Comunidad internacional. Jurídicamente cada Estado, debe garantizar tales derechos de manera universal, de lo contrario se demostraría que la verdadera esencia de estas figuras se pierde o se diluye frente a tecnicismos jurídicos y se deja en segundo lugar la protección de la persona humana.

## RECOMENDACIONES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DEL ASILO Y REFUGIO EN AMÉRICA LATINA

Son muchos y variados los problemas que en el reconocimiento de estos derechos se presentan; con relación a la dualidad de los conceptos y procedimientos para otorgar asilo o refugio, si ambos semánticamente son iguales, no se explica la diferencia de procedimiento, si ambos pertenecen al mismo tronco y buscan el mismo fin.

La investigación realizada en la Universidad de Lanús en Argentina, sobre la dualidad de los términos de *asilo* y *refugio*, arroja que la confusión va mucho más allá de los aspectos semánticos, puede fomentar la pérdida de los conceptos debido a su uso impreciso, permitiendo que interpretaciones restrictivas dificulten el acceso a un proceso administrativo justo para optar por la condición de protección, y por ende lejos de precisar el contenido y los sistemas de protección, lo funda sobre premisas erróneas; consolida deficiencias y errores en el análisis histórico y jurídico. Desde el punto de vista histórico, intenta dar vida a la pretendida autonomía Latinoamericana del concepto y el sistema de *asilo*, y desde el punto de vista jurídico, el *asilo* no tiene aparente relación con el *refugio*, por considerarse dos figuras autónomas y diferentes. De esta forma, el dualismo podría servir para limitar el campo en el derecho a la búsqueda de protección mediante la figura *refugio*; como muestra de ello, los Estados receptores piden la distinción entre la persona que busca asilo, y la que busca refugio; en este orden de ideas, lo que se recomienda es la reevaluación de los términos de *asilo* y *refugio*, con el fin de superar estas limitaciones y recordar que el fin de las figuras obedece a la protección de la persona humana. Se debe promover y difundir el derecho internacional de los refugiados y del asilo tanto en el mundo académico y universitario como en los diversos sectores de la sociedad civil (San Juan, 2003).

Como segunda recomendación: la apropiación y universalización que sobre el tema debe hacerse. La problemática no sólo es de los

países receptores, sino de los Estados en general y la Comunidad internacional. Por esa razón, es importante que exista una sola regulación jurídica sobre el tema, con el fin de suavizar las políticas internas migratorias y superar las motivaciones de seguridad nacional, las cuales contienen cláusulas ortodoxas y restrictivas para adecuar a un solicitante dentro de la categoría de asilado o refugiado, permitiendo una flexibilidad en cuanto a la autorización de la protección.

Es importante incluir un componente social y desde una orientación de derechos en las políticas públicas con enfoque de género, reconocer a los nuevos actores como agentes de persecución y nuevas realidades sociales, que afectan a poblaciones históricamente discriminadas, como es el caso de afrodescendientes, indígenas, mujeres, niños y población LGBTI, mediante la formulación e implementación de medidas o acciones, con el fin de mejorar la situación de las personas refugiadas o asiladas.

Establecer medidas o alternativas de generación de ingresos a través de financiación de micro proyectos, ajustadas a las circunstancias y capacidad económica de los refugiados, para mejorar sus condiciones de vida y que a su vez no se constituyan en carga para en los Estados receptores.

## CONCLUSIONES

Ha habido grandes avances sobre la regulación jurídica de asilo y refugio, sin embargo hay desafíos que enfrentar y superar, específicamente en la brecha que se presenta entre estas figuras al otorgar la protección, y la importancia que implica el brindar dicho apoyo con un enfoque de género, reconociendo los nuevos actores.

Mantener el deseo de enfrentar, por parte de los Estados, este flagelo al colocarlo en lugar primario dentro de sus agendas políticas, sin perder de vista que es con ayuda de todos los Estados y la Comunidad Internacional como se puede encontrar un mejor equilibrio.

## REFERENCIAS

### Libros

1. GIANELLI DUBLANC, M.; MARCK, M.; MURILLO, J.; SAN JUAN, C.; KAWABATA, J.; D'ALOTTO, A. y ESPONDA, J. (2003). *EL Asilo y la protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo, refugio" a la luz del derecho internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
2. PEDRAZA PALACIO, N. (2005). *Género, Desplazamiento y Refugio*, UNIFEM.
3. RINCÓN EIZAGA, L, B. (2005). *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 11, No. 2, Pp. 101-124. Universidad Central de Venezuela, Venezuela.
4. YAÑEZ VELASCO, R. (2002). *Refugio y asilo político, conceptos y problemas jurídicos*. Editorial Atelier.

### Documentos legales

1. ACNUR, 2010, II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.
2. Convención sobre asilo, Cuba, La Habana, 1928.
3. Convención sobre asilo político, Uruguay, Montevideo, 1933.
4. Convención sobre asilo territorial, Venezuela, Caracas, 1954.
5. Declaración de Cartagena sobre refugiados, Cartagena, Colombia, 1984.
6. Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe, México, Ciudad de México, 1999.
7. Decreto 4503, República de Colombia, 2009.
8. Decreto por el que se expide la Ley sobre Refugiados y Protección complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, Estados Unidos de México, 2011.
9. Decreto No. 918, Asamblea Legislativa de la República del Salvador, 2002.
10. Ley General de reconocimiento y protección al refugiado Argentina, Boletín oficial, 2006.
11. Ley de protección a personas refugiadas Bolivia, Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012.
12. Ley No. 20.430, por medio del cual se establecen disposiciones de protección de refugiados, Diario oficial de la República de Chile, 2010.
13. Tratado sobre Derecho Penal Internacional, Montevideo, 1889.