

América Latina:

El derecho de asilo y la protección internacional de refugiados

por Mario V. GUZMAN GALARZA

La finalidad del Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, organizado por el Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), es determinar las diferencias y analogías que existen entre el Derecho Internacional Americano en materia de asilo y el sistema de Naciones Unidas sobre los refugiados, a efecto de lograr una mayor protección de las personas que buscan refugio, debido a que se encuentran perseguidas por causas políticas.

Consiguientemente, los juristas que participan en esta importante reunión, que se celebra en el área de conferencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, analizan los programas que desarrolla en América Latina el ACNUR, en su constante afán de asegurar la protección de los refugiados y exploran, además, las posibilidades que estimulen a los gobiernos de la región para sujetarse a las normas convencionales en materia de asilo, en beneficio de los refugiados que se encuentran bajo la protección del ACNUR.

Durante la reunión inaugural, que se llevó a cabo el día 11 de mayo, el director del Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, embajador César Sepúlveda, señaló lo siguiente: "Este Coloquio se dedicará a examinar los principales problemas que hoy día afectan al sistema interamericano del asilo, discutiéndolos con serenidad y objetividad, y con pleno conocimiento de causa, buscando obtener conclusiones y recomendaciones que permitan el funcionamiento óptimo de la institución, y en su caso, el alivio de las condiciones de los asilados y refugiados. Entre ellas, se verá el problema de los asilados en relación con la extradición; la falta de ratificación por varios Estados de las convenciones relativas al asilo; la ausencia, en algunos Estados latinoamericanos, de disposiciones legales relativas a los asilados; la armonización del derecho interno de los países del sistema interamericano con los instrumentos internacionales; la coordinación de medidas entre los mecanismos regionales de protección y los de la Organización de las Naciones Unidas".

LOS PROBLEMAS

En la misma reunión, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Poul Hartling, manifestó que el tópico del debate actual es el asilo y la condición de los refugiados. "En realidad, enfatizó, el asilo es la piedra angular de la protección internacional, además de ser la función primaria de mi oficina". Y más adelante volvió a referirse a la relación entre el asilo y la situación de los refugiados, señalando lo siguiente: "La urgencia imperiosa que todos los refugiados tienen en común es su búsqueda de asilo, esto constituye para ellos una necesidad vital, por lo tanto constituye un deber fundamental y una preocupación constante para la comunidad internacional, garantizar que los refugiados reciban asilo duradero y de no ser esto posible que puedan ser admitidos por lo menos temporalmente, esperando su recepción en un tercer país".

A nivel regional, los refugiados tienen otros problemas más, que ya fueron registrados en un informe preliminar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, hace 17 años. En las conclusiones que figuran en el documento 11, OEA/Ser. L/V/II.9 del 13 de abril de 1964, citado en el estudio elaborado por Tatiana B. de Maekelt para el Coloquio que motiva este comentario, se señalaron

los siguientes problemas: "a) Protección integral de los derechos humanos de los refugiados; b) Necesidad de un documento de viaje; c) Carencia de coordinación de las actividades de asistencia y protección, y falta de un órgano ejecutor de esa coordinación; d) Falta de un instrumento vinculante para todos los Estados Miembros; e) Insuficiencia de normas de derecho interno para caracterizar la situación jurídica de los refugiados; f) Situaciones anormales emergentes del refugio de grandes grupos".

Las conclusiones citadas y otras consideraciones particularmente relativas a los "problemas económicos provocados entre otras razones, por los inconvenientes a que se enfrentan los refugiados cuando pretenden obtener trabajo remunerado", determinaron que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria exhortara a los Estados miembros del sistema regional que no lo hubieran hecho todavía, la ratificación de la Convención sobre Asilo Territorial, firmada en Caracas en 1954, y recomendará, asimismo, el estudio de la posibilidad de expedir documentos de viaje en favor de los asilados "que necesitan retirarse definitivamente del país de asilo, tomando como modelo las especificaciones que constan en el artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra en 1951, y su anexo respectivo".

Además, esa misma Conferencia, celebrada en Río de Janeiro en 1965, encargó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un proyecto de convención sobre refugiados. El Comité presentó un informe y un anteproyecto de convención en 1966. En el informe, según señala Tatiana B. de Maekelt, el Comité planteó el hecho jurídico, es decir, que si bien el asilo está reconocido en América, en virtud de tratados y convenciones vigentes en la materia y de la propia Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, "restaría examinar si los instrumentos internacionales, existentes o en proyecto, que más directamente se refieren a esos problemas, contemplan o no con la debida amplitud las nuevas situaciones señaladas (en el informe de la CIDH y en la Resolución XXI de la Conferencia de Río) y los medios para superarlas".

LAS PERSPECTIVAS.

Desde 1951 y 1954, cuando se firmaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención sobre Asilo Territorial, en Ginebra y Caracas, respectivamente, y aun desde 1967, cuando se firmó el Protocolo a la Convención de Ginebra, los problemas han aumentado y no sólo porque la Convención de Caracas solamente fue ratificada por 10 Estados Miembros del sistema regional y por 11, nada más, la Convención de Ginebra, en tanto que los dos pactos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, fueron ratificados por sólo 17 países cada uno de ellos, sino porque se ha visto en la práctica que los instrumentos internacionales resultan ser, ahora, insuficientes, tanto como son inadecuados los mecanismos de protección de los refugiados, que aumentan cada día como consecuencia de las políticas represivas con las que las dictaduras violan sistemáticamente, tanto los derechos y libertades democráticas como los derechos humanos.

Por otra parte, no todos los gobiernos cuentan con disposiciones legales que aseguren el asilo como un derecho humanitario y la protección de los refugiados. México es, seguramente, la única excepción, porque incluso en algunos países, que cuentan con gobiernos democráticos y representa-

tivos, en un sentido tradicional, como los de Colombia y Ecuador, se invoca el "terrorismo" para cuestionar el asilo y entregar a los refugiados, violando los derechos humanos y cancelando de plano la extradición, sin tener en cuenta, como señalan Máximo Cisneros, miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que las dictaduras son las que atribuyen delitos comunes a los perseguidos y refugiados políticos, para negarles el asilo, en tanto que se coordinan para intercambiar información, fraguar sus temerarias acusaciones y reprimir, incluso recurriendo al crimen, a los ciudadanos disidentes y opositores.

Se ha pensado, por ello, en codificar el asilo y la protección de los refugiados, lo que implicaría crear nuevos instrumentos internacionales y crear mecanismos de control, enfocando con criterio regional los problemas. Sin embargo, algunos especialistas, como el destacado internacionalista uruguayo, Héctor Gros Espiell, consideran que es preferible pensar en la coordinación de las normas convencionales sobre asilo con el sistema de Naciones Unidas en materia de refugiados, en lugar de intentar el perfeccionamiento de los actuales instrumentos internacionales, empresa que hoy se ve como algo que es poco menos que imposible. Es más, Gros Espiell sostiene que este enfoque del problema "es nada más que un aspecto parcial y concreto de la cuestión de la necesaria coordinación de los instrumentos universales en materia de protección de los derechos humanos con los instrumentos regionales".

Y más adelante, en un bien documentado estudio elaborado para el Coloquio, Gros Espiell dice lo siguiente: "Hemos estudiado este tema en varios trabajos y en todos afirmamos que es un absurdo pretender que hay una antítesis entre protección universal y protección regional de los derechos humanos. Ambos sistemas deben coexistir coordinadamente, ya que el universalismo y el regionalismo se deben complementar de manera sistemática y coherente. Si esto es verdad en términos generales, lo es también en el caso del Asilo Territorial Americano y del Sistema sobre Refugio Político de las Naciones Unidas". Y a continuación propone recomendaciones de carácter formal, para lograr mejor el objetivo de un conocimiento integral y completo del tema, y recomendaciones de carácter práctico inmediato, en las que pueden fundarse medidas concretas adoptadas por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

De la lectura de estas recomendaciones, que contienen importantes iniciativas, se deduce que el Coloquio apenas será el comienzo de un largo trabajo, que es de esperar se realice con el mismo entusiasmo, para examinar todos los aspectos del complejo problema, por cuanto que todo lo que propone Gros Espiell merece toda la atención del caso, dado que el objetivo del sistema regional o de ACNUR es el mismo: proteger a quienes son perseguidos por sus ideas políticas. De todos modos creo que conviene destacar la urgente necesidad de promover la ratificación de las Convenciones de Ginebra y de Caracas; redoblar la acción de la Oficina del Alto Comisionado; definir una relación de acciones coordinadas por ANUR y la OEA en esta materia; promover la legislación interna para llevar a la práctica de la protección de los refugiados y la ayuda para su participación activa en la sociedad, mediante el trabajo y condiciones que aseguren salud, educación y pleno desarrollo de la familia. Para esto es necesario, sin duda alguna, establecer un enlace entre las oficinas regionales de ACNUR y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.