

# **INVESTIGACIÓN: "EL ASILO Y LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA"**

## **ACERCA DE LA CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA "ASILO-REFUGIO" INFORME DE PROGRESO\***

Elaborado por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina\*\*

### **I. Introducción**

1. La investigación se propone aclarar la significación actual de los conceptos "asilo" y "refugio" en América Latina y establecer cuál ha sido la inserción del sistema americano de protección a los refugiados en la práctica mundial del asilo, con la finalidad de contribuir a evitar restricciones en los alcances de aquella protección y a que los países cuenten con herramientas útiles que les permitan resolver mejor problemas tales como los desplazamientos o migraciones forzosas de carácter masivo, en el marco de las Consultas Globales sobre la Protección Internacional.

2. La investigación recae en una región que posee una pionera y centenaria tradición en materia de asilo y en la cual surgió la primera Convención conocida sobre el tema, el Tratado sobre Derecho Internacional Penal (Montevideo 1889), al que siguieron la Convención sobre Asilo (La Habana 1928), la Convención sobre Asilo Político (Montevideo 1933), el Tratado sobre Asilo y Refugio Político (Montevideo 1939), la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial (ambas de Caracas, 1954); un continente donde se desarrolló una práctica de hospitalidad de gobiernos y pueblos a perseguidos políticos y que ha exhibido

---

\* Este documento constituye el primer Informe de Progreso de la Investigación que lleva a cabo el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina) con la cooperación del ACNUR.

\*\* Leonardo Franco es el director de la investigación. El equipo se integra, asimismo, por Jaime Esponda y César San Juan bajo la coordinación operativo de Juan Alejandro Kawabata.

---

capacidad para buscar soluciones en grandes crisis de refugiados acaecidas en los últimos treinta años, como la de América Central.

**3.** La investigación se inserta, también, en el contexto de una evaluación positiva de los 50 años de historia del ACNUR en América, especialmente los últimos 25 años, que se manifiesta, entre otros alcances, en el rol jugado por la institución en la protección y asistencia a distintos grupos de refugiados y en la adhesión finalmente casi unánime de los países a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

**4.** Sin embargo, habrá de considerarse que la convergencia entre las normas y prácticas tradicionales de protección a los asilados en América, el sistema universal y las nuevas corrientes jurídicas que el ACNUR promovió en el continente, no ha sido sencilla, y quedan aún temas que merecen ser abordados, para consolidar lo alcanzado y crear mejores bases para el tratamiento de futuros problemas. La búsqueda de esa convergencia ha estado presente en eventos latinoamericanos organizados por el ACNUR, con participación de Gobiernos, Agencias de la ONU, académicos, ONGs y agencias vo-

luntarias, entre los cuales cabe citar el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (Tlatelolco, México DF, 1981), cuyas Conclusiones se abocan fundamentalmente a esta cuestión; la trascendental Declaración de Cartagena, surgida del Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios (Cartagena de Indias 1984); la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), de la que surgieron los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, y la Declaración y Plan de Acción Concertado a favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos (Ciudad de Guatemala 1989); el Coloquio Internacional con Ocasión de los 10 Años de la Declaración de Cartagena (San José de Costa Rica 1994), que se propuso evaluar los diez años transcurridos desde la Declaración de Cartagena en su Memoria del Coloquio, y, más recientemente, la Declaración de Tlatelolco, del Seminario sobre Acciones Prácticas para Optimizar la Aplicación del Derecho de los

---

Refugiados y Atender Satisfactoriamente los intereses Legítimos de los Estados (Tlatelolco, México-DF, 1999), que examinó nuevos desafíos.

**5.** La persistencia o la solución de los problemas relacionados con los temas que se están investigando, los cuales repercuten en el contenido, interpretación y aplicación de las legislaciones internas, influye en el desarrollo de un sistema regional de protección de los refugiados que sea compatible con los principios universales.

**6.** En tal sentido, habrá de tenerse en cuenta que, como lo señala la "Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y El Caribe" de 1999, "las causas que dan origen a los refugiados, la persecución, la violación de los derechos humanos, los conflictos armados internos e internacionales y las violaciones al derecho internacional humanitario siguen presentes en los países de la región".

**7.** Prácticamente superada la situación de América Central y res-

catando la experiencia en ella ganada, destaca hoy el desafío que representa la situación que vive Colombia y su impacto actual y potencial como origen de desplazamientos de poblaciones.

**8.** En esta etapa preliminar, la investigación se centró, principalmente, en el análisis del uso de los conceptos "asilo" y "refugio", recurriendo para ello a la lectura de ciertos autores, principalmente latinoamericanos, que trataron el tema en la década de los 80, época que coincide con la gran crisis de refugiados en América Central, en cuyo contexto, por primera vez, se realiza una reflexión sobre la convergencia de los sistemas internacional y americano de protección a los refugiados. Sobre el pensamiento de algunos de estos autores se desarrollaron documentos de análisis<sup>1</sup>.

**9.** Queda, para etapas posteriores, entre otras cuestiones desarrolladas en el documento "Informe de Actividades y Plan de Trabajo", el crucial análisis de las distintas legislaciones y prácticas nacionales.

---

<sup>1</sup>Se elaboraron fichas bibliográficas de algunos expertos en la materia (entre ellos, A.Cançado Trindade, R.Galindo Pohl, H.Gros Espiell, D.Lopez Garrido, C.Sepulveda).

---

## II. Temas objeto de investigación

**10.** Los temas que aborda la investigación son: por una parte, el uso de los términos "asilo" y "refugio", sus causas y consecuencias, y, por otra, la inserción del sistema americano en la práctica mundial del asilo, analizando la posible existencia de un "tronco común" que permita desarrollos integrados en el futuro.

### A. Uso de los términos "asilo" y "refugio", distintas acepciones:

**11.** La investigación parte de la noción que "asilo" es la forma de protección a los refugiados por excelencia y, a tal efecto, se adopta la siguiente definición: "Protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y caracterizada por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los

refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo"<sup>2</sup>.

**12.** En este mismo sentido, el destacado jurista R. Galindo Pohl sostiene que "la institución que hace efectivos los varios derechos del refugiado es el asilo"... y que "los Estados reciben a personas con calidad de refugiados para luego concederles asilo"... y que "el único y necesario resultado de la 'calificación de refugiado' es el asilo"<sup>3</sup>.

**13.** Para "refugio temporal", se tiene en cuenta la definición: "Protección temporal otorgada por el país de refugio, normalmente en situaciones de afluencia masiva. Incorpora la aplicación del principio de no devolución y el goce de los derechos básicos mientras los refugiados aguardan una solución duradera"<sup>4</sup>.

**14.** Ya los primeros avances del trabajo de investigación mostraron que los términos "asilo" y "refugio", especialmente este

---

<sup>2</sup>Pág.37, Tesauro Internacional de Terminología sobre Refugiados. Versión en español. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1991).

<sup>3</sup>Ficha bibliográfica "Notas sobre la ponencia 'Refugio y Asilo en la Teoría y en la Práctica Jurídica' presentada por el profesor R. Galindo Pohl en el Coloquio realizado en Cartagena de Indias en 1983-Memorias del Coloquio, páginas 145 a 172" (Jaime Esponda).

<sup>4</sup>Pág.37 op.cit. (pie de Pag. 4).

---

último, son utilizados con distintas acepciones en América Latina. Esta utilización indistinta de los conceptos -frecuente en la teoría, la legislación y la práctica- ocasiona una confusión, cuyo último ejemplo aparece en la versión final de la reciente "Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio", suscrita por seis gobiernos sudamericanos, en la cual, pese a un evidente espíritu positivo, se reemplazó (o tradujo) el vocablo "asilo" por "refugio"<sup>5</sup>.

**15.** Esta confusión se manifiesta en la diversidad de interpretaciones sobre la diferencia entre ambos términos, que hemos sistematizado como 'acepciones': "sentido o significado en que se toma una palabra o una frase" (Diccionario de la Real Academia Española, XXI edición). La clasificación de acepciones que sigue no es exhaustiva; constituye una base del catálogo de interpretación de las palabras "asilo" y "refugio" para los futuros trabajos que contemplará la investigación, y permite profundizar los reales alcances de cada uno de ellos. Las distintas acepciones de

esos términos no son, todas ellas, excluyentes entre sí, y varias se sobreponen unas a otras.

**16.** Las acepciones identificadas son:

**a) "Asilo" como institución exclusivamente latinoamericana, y "refugio" como institución universal**

En una primera acepción, muy difundida actualmente, "el refugio" es la institución genérica del sistema universal de protección a los refugiados, o sea, el emanado de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que cuenta con la supervisión del ACNUR, en tanto que el "asilo" es el instituto representativo del sistema interamericano de protección a asilados.

A nuestro juicio, en esta errónea concepción subyace el prejuicio que el "asilo" es una institución exclusivamente latinoamericana, idea ésta fuertemente arraigada incluso en círculos académicos. Lamentablemente encontró sus-

---

<sup>5</sup>"Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio", suscrita por representantes de las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, el 10 de noviembre de 2000.

---

tento en un documento de ACNUR<sup>6</sup>, que tuvo bastante circulación, al menos en Argentina, y que es citado en sectores especializados; en él se dice textualmente: "en tanto el Refugio es una institución convencional universal, el Asilo representa una institución convencional regional establecida en el mundo latinoamericano".

Otro uso a examinar sería el de la expresión conjunta de ambos términos, "asilo y refugio". Se ha usado en el viejo sistema latinoamericano abarcando el conjunto de los mecanismos de protección de un Estado. No obstante se puede también encontrar en normativa contemporánea, por ejemplo, en la actual Constitución de Venezuela de 2000, que en su Art. 69 "reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio"<sup>7</sup>. Ver otra acepción de "asilo y refugio" en el párrafo 24 (página 7).

### **b) "Asilo" y "refugio" como sinónimos**

Esta concepción es recogida en la Declaración Final del Seminario de

Tlatelolco, de 1999, sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina, en mérito del cual, por primera vez, se llamó la atención sobre esta confusión, pero sin aclararla. En Dicha Declaración se lee lo siguiente:

"El Seminario abordó la utilización de los términos "asilo" y "refugio" en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica, se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o el de asilados según los Convenios interamericanos en la materia."

Esta acepción encuentra antecedentes en cierta tradición latinoamericana, según la cual "asilo" y "refugio" son, prácticamente, sinónimos y se usan en forma indistinta. Así por ejemplo, lo señala

---

<sup>6</sup>"ASILO Y REFUGIO. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES". ACNUR, Oficina Regional para el Sur de América (este documento ya ha sido retirado de la circulación por dicha Oficina de ACNUR).

<sup>7</sup>Ficha de trabajo "Referencias Constitucionales al Derecho de Asilo"(Laura Gianelli).

---

Héctor Gross Espiell, quien manifiesta que "hay que precisar que en América Latina, según estas Convenciones, asilo territorial y refugio son absolutamente sinónimos"<sup>8</sup>, y el jurista ecuatoriano Salvador Lara, quien, refiriéndose al Tratado de Montevideo de 1889, alude a la "sinonimia que esta Convención da al 'asilo' con el 'refugio'"<sup>9</sup>. No obstante, ocasionalmente se procuró establecer una diferencia entre ambos términos, según la cual, el término "refugio" se usaría fundamentalmente para el asilo territorial y no en el caso del asilo diplomático, también llamado político. Esta concepción prevaleció en el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo, de 1939, pero no fue reiterada por las posteriores Convenciones sobre asilo diplomático y asilo territorial de Caracas de 1954.

En una variante de esta sinonimia, utilizada en la literatura y el periodismo, con las expresiones "asilo y refugio" se trata de significar 'el

conjunto de los mecanismos de protección que un Estado brinda a sujetos perseguidos', como extensión de antiguas expresiones del Derecho interamericano. Por ejemplo, se dice: "(...) ¿De qué depende que ante alguien se desplieguen los ritos de la cortesía y la civilidad, del asilo y del refugio, mientras otros sólo encuentran puertas cerradas, desprecio, explotación o abusos?"<sup>10</sup>.

### **c) "Refugio" como traducción simplicista, al idioma español, de los términos "asilo" y/o "estatuto de los refugiados"**

Debe destacarse que el término inglés "asylum" y su equivalente francés "asile" fueron sistemáticamente traducidos al español como "asilo" en todos los textos clásicos de derechos humanos y del derecho de los refugiados. Así ocurre, por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 13), la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, la Declaración de la Asamblea

---

<sup>8</sup>"El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial". Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos, página XXIII.

<sup>9</sup>Coloquio de Tlatelolco, México 1981, Conclusiones del Coloquio, página. 90.

<sup>10</sup>Sandra Russo: "Extranjeros", Página 12, Buenos Aires, 7 de diciembre de 2000.

---

General de Naciones Unidas de 1967 sobre Asilo Territorial, la Conferencia del Asilo territorial de Naciones Unidas de 1977, las Resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas, las Conclusiones y Documentos del Comité Ejecutivo del ACNUR, etc.

Igualmente, el término genérico utilizado en los grandes eventos internacionales del ACNUR, dedicados a la materia, en América Latina (México 1981, Cartagena 1984, CIREFCA 1989, Costa Rica 1994) ha sido, invariablemente, el de "asilo". Ello demostraría que el uso de la palabra "refugio", como traducción de "asilo", se habría propagado más recientemente, sobre todo a nivel más localizado.

Según esta acepción, "pedir el refugio" equivaldría a solicitar el estatuto de refugiados según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y la consiguiente protección del Estado requerido, la cual se manifiesta en el permiso de permanencia en el territorio respectivo y otros derechos conferidos por los instrumentos internacionales. El "refugio", o "el instituto del refugio", equivaldría entonces, en el lenguaje tradicional del derecho internacional de los refugiados, al

asilo extendido por un Estado a refugiados, según los instrumentos universales en la materia.

El abuso en la utilización de la palabra "refugio", en la práctica, está relegando el uso del término "asilo" a situaciones muy contadas. La investigación propuesta debiera poder coadyuvar a examinar las razones y los móviles de tal desliz lingüístico. Una primera hipótesis tiene que ver con las dificultades de promocionar el sistema universal de protección de los refugiados, en medio de una cultura fuertemente impregnada por la centenaria tradición latinoamericana del asilo.

Otra razón más simple, que obedece a una cierta comodidad lingüística, es que resulta más sencillo mencionar "refugio", que "estatuto de refugiados según los instrumentos internacionales".

#### **d) "Asilo" como 'protección a individuos' y "refugio" como 'protección a grupos'**

Según esta acepción, la institución del "asilo" protege a personas que son perseguidas a título individual, en tanto la del "refugio" beneficia a grupos, funda-



---

mentalmente en situaciones de desplazamientos de población en gran escala.

En este sentido, en los trabajos preparatorios de la investigación se examinó el pensamiento del maestro César Sepúlveda, jurista y diplomático mexicano, que copresidió el mencionado Coloquio de México de 1981, quien, en sus distintas obras, asume una concepción que es relevante para la materia objeto de la investigación<sup>11</sup>. Sepúlveda, en su tratado de Derecho Internacional y en varios trabajos publicados en los 80, da cuenta de una situación nueva en el Continente, suscitada por la afluencia masiva de refugiados centroamericanos en esa década.

Sostiene Sepúlveda que "asilo y refugio son ahora conceptos diferentes, aunque en un tiempo significaron la misma cosa". La distinción que hace entre "asilo" y "refugio" la basa en dos aspectos: i) uno sustantivo: "...el asilo territorial es una cuestión exclusiva de la soberanía y del dominio interno los Estados", que operaría en virtud del solo ejercicio de la soberanía, en tanto que "...el refugio tiene que ver con la comuni-

dad internacional organizada" y operaría sobre la base de un mecanismo previamente acordado, y ii) otro meramente cuantitativo: las reglas del asilo territorial fueron pensadas para casos aislados -o poco numerosos- de individuos, en tanto que el derecho de los refugiados tiene por objeto la protección en casos de afluencia masiva: " (...) pudiera decirse que en América no había gran diferencia entre asilado y refugiado (...) al no existir el problema del flujo masivo, los Estados podrían considerarlos como similares, (...) pero lentamente, a medida que empezaron a surgir los graves problemas económicos y políticos por las afluencias de refugiados, y que las medidas migratorias empezaron a endurecerse en este Hemisferio, empezó a notarse la distinción entre una figura y otra".

En la misma dirección, Galindo Pohl afirma que la institución del refugio de la Convención de 1951.. "conciene principalmente a la persecución de grupos, (...) no requiere persecución individualizada (y) cubre numerosos casos que escapan a las convenciones interamericanas"<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Ficha bibliográfica "La cuestión 'asilo' y 'refugio' en César Sepúlveda" (Leonardo Franco)

<sup>12</sup>Ficha bibliográfica citada en pie de página No. 5.

---

Una explicación histórica, que conlleva también contenidos sociológicos y hasta ideológicos, tiene que ver con diferencias de perfil entre los perseguidos políticos tradicionales (personalidades de clase media o alta, intelectuales, etc.), y el de los nuevos refugiados de los 80 (campesinos, muchos de ellos de grupos de origen indígena, como mayas, miskitos etc.).

Esta acepción del término "refugio" tiene un gran peso hasta el día de hoy y se aplica incluso a casos aislados, y muchas veces individuales, de peticionantes de asilo de clases sociales, o países más desfavorecidos, etc.<sup>13</sup>.

### **e) "Refugio" como 'protección mínima', en casos de afluencia en gran escala**

Esta concepción asume que el "refugio", en los escritos y en la práctica internacional, está asociado a la protección temporal, sólo destinada a garantizar el principio de "no refoulement" y los derechos mínimos de la persona, mientras que el "asilo" es la

protección permanente o definitiva, que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución.

Se advertirá que la concepción que la investigación ejemplificó, en América Latina con los trabajos de Sepúlveda, está profundamente ligada a la búsqueda de respuestas, en el ámbito internacional, al problema de la afluencia a gran escala. Como "protección mínima" o "protección temporal", el refugio aparecería como un primer grado de asilo orientado a proteger, exclusivamente, contra el "refoulement", esto es, a no rechazar a quien busca refugio huyendo de un Estado que lo persigue, en virtud de los supuestos del principio de "non refoulement". Un documento anexo<sup>14</sup> analiza la posición del jurista español Diego López Garrido: "En un plano más abstracto, el autor toma posición al afirmar que las figuras del asilo y del refugio, y sus expresiones jurídicas, son dimensiones o grados de un concepto básico único, que es 'el derecho de asilo' ". Cabe consignar que en la expresión pre-

---

<sup>13</sup>ibidem.

<sup>14</sup>Ficha bibliográfica "Diego López Garrido. El Derecho de Asilo" (César San Juan). Debe consignarse que el libro de López Garrido data de 1991 y no puede reflejar la nueva legislación que suprimió el término "refugio" (Ley 9/1994).

---

valeciente en América Latina no se aceptaría la afirmación de L. Garrido de que el refugio es parte del asilo.

En los tramos posteriores de la investigación se debiera examinar la experiencia de América Latina en circunstancias de afluencia masiva, en particular el impacto de la Declaración de Cartagena (1984). Como hipótesis de trabajo se puede sustentar que en los años 80, salvo algunas excepciones, el uso de una definición ampliada no impidió la búsqueda de soluciones a largo plazo de los refugiados centroamericanos, como lo atestigua la integración de guatemaltecos en México. Este enfoque puede ser útil para las Consultas Globales sobre la Protección Internacional. En este contexto, se deberá estudiar también el nuevo decreto de Panamá, que crea un régimen mínimo en caso de afluencia masiva, en el contexto de la situación colombiana.

Al abordar esta crucial cuestión, en los primeros avances de la investigación se examinaron referencias de Guy Goodwin-Gill sobre

"el principio del refugio" aplicable a situaciones no previstas por el derecho de los refugiados<sup>15</sup>.

## **B. Inserción del sistema americano en la práctica mundial del asilo:**

### **¿existe un "tronco común"?**

**17.** En América Latina coexisten normas de Derecho Internacional Público, normas regionales, legislaciones internas y prácticas que han tratado de responder a diversos desafíos, en contextos históricos diferentes y en etapas distintas del desarrollo del derecho internacional de los refugiados, pero se puede afirmar que su vocación común se inscribe en la centenaria tradición latinoamericana del asilo, en el sentido amplio del término.

**18.** Un segundo tema objeto de la investigación será pues la inserción de las normas y prácticas en el sistema universal, analizando si en esta historia existe un "tronco común", que permita superar dualidades difíciles de sostener históricamente y poner de relieve la práctica generosa de los Estados por sobre las particularidades

---

<sup>15</sup>Guy S. Goodwin-Gill, "The Refugee in International law", 2ª edición de 1996, en particular, nota a pie de página No. 170.

---

de los sistemas jurídicos, y permita desarrollos futuros.

**19.** En América Latina no ha sido fácil marchar hacia la convergencia o armonización entre las prácticas y normas regionales sobre protección de los asilados, la Convención de 1951 y nuevos conceptos jurídicos y soluciones prácticas, especialmente impulsadas por el ACNUR, la cual es necesaria si se considera que ningún sistema resuelve jurídicamente, por sí solo, situaciones que hoy preocupan a la comunidad internacional, en relación con los principios de los derechos humanos y del Derecho Humanitario.

**20.** Puede no ser superfluo intentar actualizar la reflexión de los años 80 sobre la convergencia de ambos sistemas, luego de 30 años de aplicación intensa del sistema universal del derecho de los refugiados. La revisión actual a emprender debe tomar en cuenta la vigencia actual del sistema americano, estadísticas en su aplicación, casos que puedan revelar tendencias sociopolíticas en su aplicación, etc. Y, asimismo, debe tomar en cuenta desarrollos tales

como la Recomendación de la CIDH relativa a la materia<sup>16</sup>.

### **III. Conclusiones preliminares de este informe**

#### **A. Posibles causas de la confusión terminológica y conceptual**

**21.** Con la finalidad de hacer propuestas fundadas, la investigación deberá indagar más profundamente sobre las causas de esta confusión, que, sin duda, son múltiples. Se pueden adelantar las siguientes hipótesis de trabajo:

**a)** La consideración de la tradición del asilo latinoamericano como un fenómeno autónomo. Si bien afirmar su importancia tiene bases históricas en el aporte latinoamericano de la primera mitad del siglo XX, como señala Gros Espiell, constituye un error concebirlo "como un sistema autónomo, distinto, hermético y ajeno frente al derecho internacional sobre la materia"<sup>17</sup>;

**b)** Los vaivenes de los usos terminológicos de "asilo" y "refugio" aplicados en la normativa intera-

---

<sup>16</sup> "El asilo y su relación con los crímenes internacionales", Recomendación de la CIDH de 20-X-2000.

<sup>17</sup> Héctor Gros Espiell, "El Derecho Internacional Americano Sobre Asilo Territorial y la Extradición, en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados". Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos, Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos". ACNUR, 1992.

---

mericana sobre el asilo territorial y el asilo diplomático;

**c)** La ausencia de una base convencional sobre el asilo en derecho internacional (salvo en cuanto al principio de no devolución);

**d)** La influencia de la legislación española, que contenía la distinción entre "asilo" y "refugio"<sup>18</sup>, aunque la actual legislación<sup>19</sup> la suprime<sup>20</sup>;

**e)** Los nuevos fenómenos de refugiados latinoamericanos, a partir de los años 70 y 80, y su diferenciación social, económica y política con los tradicionales asilados políticos;

**f)** Ciertas iniciativas en materia de capacitación y difusión llevadas a cabo por funcionarios del ACNUR en América del Sur, que denominaron "refugio" al sistema universal de protección a los refugiados<sup>21</sup>. Estas iniciativas de hecho dieron

sustento al uso de la palabra "refugio" en tal sentido.

## **B. Posibles consecuencias**

**22.** La investigación deber examinar no sólo posibles remedios preventivos a consecuencias adversas por los malos usos terminológicos mencionados, sino también, y de manera constructiva, considerar de qué forma el creciente uso regional del término "refugio" esté teniendo, o pueda tener, un impacto positivo en el derecho internacional para la protección de los refugiados.

**23.** El problema pareciera tener más importancia, por el momento, desde el punto de vista académico que práctico. Si ello fuera así, se estaría aún a tiempo para iniciar acciones de consolidación del derecho de los refugiados en América Latina, antes de que esa confusión favorezca consecuencias negativas asociadas a la idea

---

<sup>18</sup>(Ver referencias al libro de D. López Garrido en pie de página No. 16).

<sup>19</sup>Ley 9/1994 "Reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado".

<sup>20</sup>Ibidem: la Exposición de Motivos dice textualmente.. "suprime la doble figura de asilo y refugio con estatutos diferenciados, dualidad que no se deriva en modo alguno de las exigencias de protección a los extranjeros víctimas de persecución, y que se ha revelado como una fuente de confusión y abusos".

<sup>21</sup>El documento más revelador es el ya citado "ASILO Y REFUGIO. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES" (pie de página No. 8).

---

de "refugio temporal". Entre dichas consecuencias se destacan las siguientes:

**a)** El traslado de la confusión, desde el ámbito del debate doctrinario, a la práctica y a las legislaciones de algunos países de la región;

**b)** La dificultad de asumir un concepto adecuado frente a situaciones de afluencia masiva de refugiados, al igual que en otros continentes, pero con la diferencia de la experiencia específica acumulada en la región<sup>22</sup>;

**c)** Hay otras dos posibles consecuencias, fundamentalmente comunicacionales, a tener en cuenta en este punto:

**i)** Que el uso predominante del vocablo "refugio", sumado a la disminución de casos de asilo según las Convenciones interamericanas, conduzca a la desaparición gradual de la utilización, en idioma español, del término "asilo", que alude al instituto jurídico que, por antonomasia, hace efectivos los derechos de los refugiados;

**ii) Qué entender cuando, en foros internacionales, un latinoamericano utiliza el término "refugio"**

**24.** Algunas de las acepciones desarrolladas en el capítulo II guardan en común la característica de contener deslizamientos o distorsiones lingüísticas que no conllevarían serios riesgos para la protección de los refugiados. Otras, en cambio, contienen el riesgo, latente o potencial, de precarizar innecesariamente la protección internacional de los refugiados.

**25.** De todas formas, incluso respecto de las primeras, será necesario tomar recaudos para su adecuada interpretación de acuerdo al derecho internacional de protección de los refugiados, en tanto que pueden dificultar la comprensión de la comunidad internacional sobre lo que se entiende en América Latina por la palabra "refugio", en momentos, además, en que el ACNUR promueve un proceso mundial de consultas sobre la protección internacional de refugiados.

---

<sup>22</sup>Se debe tener presente que, en la experiencia de América Latina, la solución del mayor problema de las últimas décadas, como fue el de América Central, culminó en la integración plena de los refugiados a los países de acogida, bajo la aplicación de la definición ampliada (de origen regional), lo cual pone de manifiesto que, si existen voluntad política y cooperación internacional, como las hubo en dicha experiencia, una afluencia de refugiados en gran escala no tiene por qué significar un bajo nivel de protección a las personas.

---

#### **IV. Recomendación: plan de trabajo para la segunda etapa de la investigación**

**26.** De conformidad con los objetivos generales de la investigación, establecidos en el Acuerdo de Intenciones, y tomando en cuenta los resultados de los trabajos llevados a cabo hasta el presente, relatados en este Informe de Progresos, la segunda etapa de la investigación se centrará en las dos áreas de trabajo siguientes:

**a)** Examen de la confusión terminológica y conceptual a través del estudio de las legislaciones nacionales en los países de la región y, en la medida de lo posible, complementado con la jurisprudencia, prácticas administrativas, etc.;

**b)** La cuestión del "tronco común", conforme a lo detallado en el epígrafe "B", apartado "II", del presente Informe<sup>23</sup>, indagando sobre la contribución específica de América Latina en el establecimiento y desarrollo de la institución del asilo, y recíprocamente, sobre la interacción con desarrollos del derecho internacional de los refugiados en otros continen-

tes. A tal efecto, y dada la novedad del tema, se detallan los puntos a investigar:

**i) La naturaleza jurídica de la noción de asilo territorial en las Convenciones americanas, en comparación con las tendencias de la época en otros países y regiones;**

**ii) Las causas de la lenta recepción de la Convención de 1951, por América Latina, y su impacto en problemas actuales;**

**iii) Análisis cuantitativos y cualitativos de la aplicación del sistema interamericano en los últimos 30 años;**

**27.** Un principio orientador del que no deberá apartarse la investigación, es buscar la relación, en torno a cada uno de los temas sobre protección de los refugiados y asilados, entre el sistema americano de asilo, el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los ordenamientos jurídicos nacionales.

---

<sup>23</sup>Ver párrafos 17-20 de este Informe.

---

**28.** Asimismo, se pondrá particular atención en el marco teórico que ha sido adoptado por el AC-NUR en el proceso de consultas que actualmente realiza a nivel mundial, que está representado por tres círculos concéntricos, de los cuales el interior abarca los principios básicos de la Convención de 1951, el siguiente aquellos aspectos de la Convención que son susceptibles de diversa interpretación o sobre los que no existe consenso, y el exterior aquellas materias que la Convención no contempla o trata de manera inadecuada.

### **Resultados previstos para la segunda etapa de la investigación**

**29.** Al término de la misma se prevé producir el Informe Final de la Investigación, en el que se con-

solidarán las cuestiones abordadas en el Informe de Progreso, a lo que se adicionarán los avances y conclusiones a los que se arribe con la tarea reseñada para la segunda etapa.

**30.** Del mismo se podrán desprender 'recomendaciones' concretas que sean factibles y compatibles, a la vez, con los principios universales de la protección internacional y con los usos, prácticas y valores de nuestra región.

**31.** Por último, se formularán 'sugerencias' respecto de las vías posibles para interesar sobre esta problemática a órganos e instancias interamericanas de derechos humanos, con el fin de solicitar su orientación con vistas al futuro.

(24 de enero de 2001)