

EL DERECHO DE ASILO EN EL MARCO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Vanessa Oliveira Batista

Doctora en Derecho Constitucional
Profesora Adjunta del Dpto. de Derecho Público
Universidad Federal de Minas Gerais – Brasil

Sumario: I- El asilo y sus modalidades en el Derecho Internacional. 1.- El asilo territorial. 1.1.- El estatuto de refugiado. 2.- El asilo diplomático. II- El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los refugiados. III- El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. 1.- El Derecho de asilo en Latinoamérica. 2.- La protección al derecho de asilo en Brasil. IV- Referencias Bibliográficas.

I- EL ASILO Y SUS MODALIDADES EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

El problema de los refugiados es un factor de desafío en las relaciones internacionales, pues su reglamentación comprende el conflicto entre la soberanía del Estado y el orden internacional. Así, cuando se habla de asilo, hay que recordar que la *nacionalidad* es lo que une al individuo al Estado, tanto si es nacional como bien si es extranjero.

En general, el asilo es una protección otorgada a extranjeros, sean esas personas apátridas o nacionales de terceros países. Esta definición de asilo vale para el tipo territorial, pero no es buena definición para el asilo diplomático, que se practica en el ámbito espacial de un tercer Estado.

El asilo tiene, pues, connotaciones tanto políticas como jurídicas. La cuestión política cambia de acuerdo con los problemas internos de cada Estado y su forma de actuar en el escenario internacional; la cuestión jurídica tiene que ver con la interpretación y aplicación de las normas, ya sea por el administrador en el Estado o por los jueces y tribunales, nacionales o internacionales.

Es necesario aclarar que la doctrina hace diferencias conceptuales entre el asilo y el refugio. *Asilo* sería una institución jurídica dependiente de la soberanía estatal, concesión del Estado; *refugio* sería la concepción prevista en la Convención de Ginebra de 1951, obligatoria para los Estados que la firmaron, en el sentido de que nadie que solicite abrigo o amparo en su frontera podrá ser rechazado¹. Cuando se habla de asilo, trátase del permiso para entrar y permanecer en el Estado, mientras que cuando se habla del refugio, trátase de la prohibición de rechazar al que es víctima de una persecución.

Pero esta distinción nos parece peligrosa, puesto que puede sugerir cierto desequilibrio de tratamiento entre el beneficiario del asilo y el del refugio. A lo mejor debemos entender asilo y refugio como *gradaciones* distintas del mismo concepto: **el derecho de asilo**. Así tendríamos que el refugio es otra forma de asilo, aunque con distinta denominación.

¹

Hoy día, el nacimiento y desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos destacó la teoría y práctica del asilo y del refugio, lo que hace importante saber si el asilo es un derecho fundamental de la persona. Concluimos por decir que el *derecho de pedir* asilo o refugio es un derecho fundamental, reconocido y reglamentado en las diversas constituciones estatales y en los instrumentos internacionales sobre el tema². Hay dos modalidades de asilo en la actualidad: el asilo territorial y el asilo diplomático, sobre las cuales hablaremos en seguida.

1- El asilo territorial

“Asilo territorial” es comúnmente entendido como la acogida permanente que un Estado concede en su territorio a los extranjeros perseguidos o cuya vida o integridad física o moral esté en peligro³. Las cuestiones que se plantean en este asunto son las siguientes: ¿puede el Estado que otorga el asilo ser limitado jurídicamente en el ámbito internacional cuando lo hace? ¿Hay la obligación de conceder el asilo en tales circunstancias? ¿Cómo saber cuáles son los peligros que llevan a la concesión del asilo? ¿Se supone que hay una condición específica para el extranjero que solicita el asilo?

En relación con la obligación del Estado de conceder el asilo, podemos decir que si no hay normas particulares sobre el tema, no tiene obligación. Y esto porque la decisión de otorgar el asilo es un acto de soberanía del Estado, que puede alegar razones de carácter particular para decidir negativamente. No obstante, la proposición contraria no es necesaria: o sea, puede el Estado, en ausencia de reglas específicas, decidir otorgar el asilo sin exponer razones especiales.

Sin embargo, si el extranjero solicitante de asilo ha sido condenado, acusado o es presunto responsable de crímenes contra la Humanidad, crímenes de guerra o crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, el Estado que le acoge debe investigar y exigir del individuo su *responsabilidad internacional e interna*, con la finalidad de extraditarle a un tercer Estado. En cambio, si el extranjero que busca asilo ha sido condenado o es perseguido como delincuente común, la extradición será concedida solamente si está establecida por un tratado internacional. Y en la hipótesis de que la persecución sea por los motivos del artículo 1 de la Convención de Ginebra, la no devolución del individuo debería estar fundada en la desproporción entre el delito común y el elemento “dominante” de la persecución penal⁴.

La facultad soberana de acogida es determinada por el derecho estatal, de acuerdo con el Derecho Internacional. Así, el Estado que otorga el asilo puede permitir que el peticionario permanezca allí, puede negarse a expulsarlo, puede rechazar su extradición, puede no sancionar a la persona o restringir su libertad.

En relación a la obligación del Estado de conceder el asilo, se puede afirmar que consiste en permitir la entrada del peticionario en su territorio, aunque por un corto período, en el caso en que sea aplicable el principio del *non refoulement*⁵. Lo que debe ser observado es si el solicitante de asilo sufre en su país de nacionalidad o residencia persecución o violación de sus derechos fundamentales. Si esto se verifica, el Estado de acogida no lo puede rechazar o devolver al país donde vaya a sufrir persecución. Y esto se aplica tanto para el extranjero que ya esté en el territorio de Estado como para el que esté en la frontera. El

rechazo o devolución es lícito solamente en el caso en que la persona vaya a un destino territorial seguro.

El refugio por razones humanitarias se da cuando el individuo plantea la solicitud por motivo de catástrofes naturales, conflictos armados, problemas económicos etc. La práctica que se observa en estos casos es la de concesión de un refugio temporal por parte de los Estados vecinos a los directamente implicados.

Por lo tanto, el asilo territorial puede ser concedido por el Estado, que está condicionado a cumplir la obligación internacional del *non refoulement*, respetando a los derechos humanos fundamentales y debiendo admitir a trámite y/o considerar el fondo de una solicitud de asilo o refugio.

1.1.– El estatuto de refugiado.

El Estado de acogida debe respetar el estándar mínimo de derechos humanos, universal e imperativamente aplicable, incluyendo el derecho al *non refoulement*. La persona a que se haya concedido formalmente la condición de refugiado, de acuerdo con la Convención de Ginebra, goza de derechos y obligaciones. Son sus derechos la equiparación con los nacionales del país de asilo en algunos aspectos y en otros con los extranjeros que allí se encuentran. Puede el país de acogida establecer asimismo un principio de protección especial.

En términos jurídicos internacionales, la consideración más relevante que se puede hacer sobre el estatuto de refugiado es que esta persona es un extranjero y, por lo tanto, debe ser sometida al régimen de extranjería, sea común o particular, aplicable en el ordenamiento del Estado de acogida⁶.

2.– El asilo diplomático.

La Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático (1950) lo define en el artículo 1º como “el asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos (...)”. Es pues, una forma de acogida protectora otorgada por un Estado a los que sean perseguidos por motivos o delitos políticos en lugares determinados, aunque fuera del territorio del Estado de acogida, pero bajo su jurisdicción exclusiva, lo que le hace inviolable frente a la acción de ejecución del Estado territorial.

La protección del asilo diplomático se realiza frente al Estado territorial y consiste en ejercer el derecho de exigir de éste que otorgue al “asilado” un salvoconducto para abandonar el lugar inviolable y entrar en el territorio del Estado “asilante” o en el de otro Estado⁷.

En el Derecho Internacional general no hay ninguna norma que obligue a un Estado a otorgar el asilo diplomático. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 no menciona este tipo de asilo, que aún debe evolucionar en términos legales.

Así, el Estado territorial no está obligado a otorgar el salvoconducto al “protegido” del otro Estado, ni a permitir que salga libremente de su territorio. Conceder dichas autorizaciones son atribuciones de la soberanía del Estado. Pero no se puede olvidar que los lugares señalados son inviolables para las autoridades territoriales, lo que hace que el Estado de jurisdicción exclusiva pueda optar por no entregar (o entregar inmediatamente) a la persona. Si las razones son de carácter humanitario, la situación puede encuadrarse incluso en la figura del refugio temporal. Las controversias que haya sobre este asunto deben ser resueltas en el ámbito de las relaciones internacionales y solucionadas por medios pacíficos sobre la base del Derecho Internacional⁸.

Si no llegan a un acuerdo los Estados involucrados en la cuestión, el Estado territorial podrá adoptar medidas de represalia contra el Estado de jurisdicción, incluida la ruptura diplomática.

Hay controversias sobre la existencia de una costumbre regional o subregional americana, especialmente en las relaciones de los Estados latinoamericanos, sobre el reconocimiento del asilo diplomático. El Tribunal Internacional de Justicia, sin embargo, niega esta costumbre, tras examinar la práctica internacional latinoamericana, en su primera sentencia en el asunto del derecho de asilo⁹.

Existen, esto sí, instrumentos internacionales interamericanos que reconocen y regulan la práctica del asilo diplomático:

- * El Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, ratificado por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.
- * La Convención sobre Asilo de la Habana de 1928, ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay;
- * La Convención sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1933, que modifica algunos artículos de Convención de la Habana, ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay;
- * El Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939, ratificado por Paraguay y Uruguay;
- * La Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, ratificada por Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El instrumento más importante de estos es la Convención de Caracas, que debe ser tomada como base para el examen del régimen internacional de la institución. Establece dicha Convención los derechos y obligaciones de los Estados Partes en materia de asilo diplomático.

Así, de acuerdo con su texto, el Estado asilante no tiene la obligación de otorgar el asilo y tampoco su denegación tiene que ser justificada (art. 2). A lo que tiene derecho es a conceder asilo a perseguidos políticos en legaciones diplomáticas, buques de guerra, campamentos o aeronaves militares, por el Jefe de Misión diplomática en su residencia o en otros locales colocados bajo la protección de su bandera. Puede también calificar la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución en los que base su decisión de

conceder el asilo, así como apreciar si se trata de un caso de urgencia. Puede el Estado asilante pedir la salida del asilado para territorio extranjero cuando otorgado el asilo, observadas las garantías de que allí no sufrirá persecuciones o amenazas a su vida o integridad personal. Mientras tanto puede tener bajo su protección el asilado y apresurar el viaje o trasladarle él mismo.

Son obligaciones del Estado asilante la de no conceder asilo a personas inculpadas o procesadas en forma ante los tribunales ordinarios por delitos comunes; invitar a retirarse o entregar dichos solicitantes al Gobierno local; comunicar la concesión del asilo a la autoridad local si el hecho ocurrió fuera de la capital; tomar en cuenta las informaciones del Gobierno territorial; no desembarcar a los asilados en ningún punto del Estado territorial, salvo por necesidades de transporte; no devolver el asilado a su país de origen, salvo por su expresa voluntad; mantener al asilado vigilado mientras se sustancie el procedimiento de extradición presentado por el Estado territorial; no permitir que los asilados practiquen actos contrarios a la tranquilidad pública o a la política interna del Estado territorial.

También el Estado territorial tiene obligaciones, como la de respetar el asilo otorgado; otorgar al asilado seguridades para que no peligre su vida, libertad o integridad personal; otorgar al asilado el salvoconducto de salida del país cuando sea esta la voluntad estatal; respetar el asilo ejercido por la representación diplomática de Estados distintos del asilante, en caso de ruptura de las relaciones diplomáticas.

Es derecho del Estado territorial el de exigir que el asilado sea retirado del país, pudiendo señalar la ruta preferible para la salida del asilado, pero sin determinar el país de destino.

El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad y toda persona puede ser protegida por el asilo. Se observa actualmente la práctica occidental de conceder este tipo de asilo por razones humanitarias, o sea, para proteger los derechos fundamentales de las personas en caso de urgencia. Así, no es lícita la devolución de la persona en carácter inmediato cuando esta penetra en Misiones diplomáticas u otros lugares inviolables. El Derecho Internacional pone la obligación de exigir garantías y el deber de no entregar a las personas si son perseguidas, incluso con la promesa de no sancionar a los devueltos por la pretensión del refugio.

II- EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

Afirma TRINDADE¹⁰ que los elementos esenciales para se vincular la vigencia de los derechos humanos a la vigencia de los derechos de los refugiados se encuentran en las “Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados”, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El autor cita las conclusiones n° 3 de 1997, n° 11 de 1978, n° 25 de 1982, n° 36 de 1985, n° 41 de 1986 e n° 55 de 1989.

Dichas conclusiones expresan la preocupación del órgano internacional respecto a la violación de los derechos humanos de los refugiados. Pero la conclusión que más aproxima el Derecho Internacional de los Derechos Humanos al Derecho Internacional de los Refugiados es la n° 22, que establece las normas mínimas básicas para el tratamiento de las personas admitidas temporalmente en el territorio de los Estados. Esto se aplica

especialmente a las personas que se desplazan en masa y que son acogidas por razones humanitarias. Aquellas normas mínimas son típicas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: el derecho de acceso a la justicia, el principio de no discriminación, y en particular los derechos civiles fundamentales enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Otra importante conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR es la nº 50, que señala la relación directa entre el respeto a las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y su protección. Los problemas de los refugiados más significativos son la detención arbitraria, la violencia, las dificultades de efectividad de sus derechos económicos y sociales básicos para la manutención del titular y de su familia, la protección de los derechos de los apátridas así como la propia condición de apátrida o refugiado.

El ACNUR, órgano apolítico que actúa en colaboración con los gobiernos y las Organizaciones No Gubernamentales, desarrolla sus actividades en el marco de la protección, asistencia y búsqueda de soluciones para los problemas de los refugiados. A pesar de no trabajar con los flujos migratorios, el ACNUR se dedica en la actualidad a proteger, prevenir y solucionar, de forma duradera o permanente¹¹, los problemas de los refugiados. El eje central de su trabajo sigue siendo la protección en los países de refugio, situación cuyo pilar es el principio de la no devolución. Hacer que sean efectivos los derechos humanos en esta etapa de protección es esencial para el respeto de los derechos de los refugiados.

Así, pues, se relacionan las dos vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana: en la medida en que se hace necesaria la protección de los derechos del refugiado, adquiere mayor importancia la protección de los derechos humanos. En cuanto a la prevención, esta debe comenzar por la previsión de situaciones que puedan generar flujos de refugiados¹²; después por la alerta anticipada (*early warning*), que se refleje en los diversos factores que terminan en conflictos capaces de provocar un flujo masivo de refugiados y en los síntomas de que hay éxodo porque hay violaciones de derechos humanos de los individuos o grupos, o porque se nota un aumento del número de apátridas.

A una respuesta preventiva más inmediata contribuye la visión integrada de los derechos humanos, que se manifiesta hoy día en la actuación internacional de Naciones Unidas en relación al mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria.

También en el momento de encontrar soluciones duraderas para el problema de los refugiados los derechos humanos merecen destacarse, porque su situación depende de las condiciones globales de la protección de los derechos en el país de origen. Si la situación es mala, no hay forma de arreglar su vuelta, o esta resultaría en nueva salida.

El criterio hoy adoptado por el ACNUR es el *objetivo*, más centrado en las necesidades de protección que el criterio anterior, el *subjetivo*, centrado en la calificación de los individuos.

La acción del ACNUR tiene pues la dimensión de acción humanitaria, relacionada con el mantenimiento de la paz y con el desarrollo de las condiciones de vida del ser humano. Examinar las causas de los problemas de los refugiados y desplazados sólo es posible, por lo tanto, en el ámbito de plena vigencia de los derechos humanos.

III- EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue adoptada en 30 de abril de 1948 y es la base del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Esta Declaración enumera una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículos 1 al 27) y hace una relación de los deberes del hombre (artículos 29 al 38). Fue, además, completada por la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948).

Hasta el año 1959 la Declaración Americana no pudo ser aplicada, pero en esa fecha fue creada la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), responsable de la aplicación y promoción de los derechos mencionados en el texto. Entre los años 1960 y 1969 la Declaración era el único instrumento aplicable, siendo incluso fuente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José).

El sistema interamericano de derechos humanos está compuesto por la Declaración Americana y por la Convención Americana, complementado por la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reformado por el Protocolo de Buenos Aires de 1967. Este último documento establece la CIDH como órgano de la OEA. La CIDH, creada en 1959, tuvo su primer estatuto en 1960, posteriormente modificado¹³. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35 de la Convención la CIDH representa a todos los Estados miembros de la OEA, debiendo proteger y promocionar los derechos humanos en el territorio de todos los Estados miembros de la Organización, sean partes o no en la Convención.

Los artículos 18 y 19 del Estatuto de CIDH definen sus funciones tanto respecto de los Estados partes de la Convención como de los otros miembros que no la han ratificado¹⁴.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José (1969) todavía no ha sido ratificada por todos los Estados del continente, lo que trae consigo un dualismo de la protección de derechos: un sistema para los que son partes en la Convención y otro sistema para los que no lo son. Queda la Comisión como órgano común a los dos, con competencias parecidas pero no idénticas.

Además de la Comisión está la Corte Interamericana de Derechos Humanos, prevista en el Pacto de San José y que comprende los Estados partes de la Convención que la hayan reconocido de forma expresa.

La Comisión puede recibir comunicaciones o denuncias individuales de violaciones de derechos humanos, manifestándose por medio de dictámenes; mientras la Corte se manifiesta por medio de opiniones consultivas, pareceres y sentencias. La opinión consultiva de la Corte se extiende a la Convención y a otros tratados destinados a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, pero su competencia contenciosa se refiere tan sólo a los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el continente americano ha evolucionado mucho y se espera que en poco tiempo ya se puedan tener mecanismos de protección parecidos a los de los derechos civiles y políticos.

1.- El Derecho de Asilo en Latinoamérica.

Los países de Latinoamérica han adoptado una posición definida en relación a la Convención de Ginebra y a su Protocolo de 1967: en principio consideraron que los instrumentos servían para resolver el problema de los refugiados europeos y, en este sentido, se valían de la posibilidad de la “reserva geográfica” que la misma Convención de Ginebra establecía. Asimismo entendieron que los problemas regionales de asilo y refugio podrían ser solucionados por instrumentos elaborados en la propia región. Hasta finales de los años 60 el instituto del asilo fue adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, pero el ACNUR era solicitado, en general, para colaborar en la tarea de recepción y integración de los refugiados europeos, en especial en Chile, Brasil y Argentina.

En la década de los 70 el ACNUR empezó a trabajar con la recepción y protección de los refugiados latinoamericanos, como consecuencia de la instalación de regímenes autoritarios en la región. Por esto se decidió tener una representación en Buenos Aires. También en los años 70 con la entrada en vigor de los Pactos de San José y de Derechos Humanos, se consiguió que las reservas geográficas desapareciesen gradualmente.

Sin embargo, también aumentaron los problemas con los refugiados en América Central, lo que provocó una mayor actuación del ACNUR en la región. La redemocratización de gran parte del continente a partir de la década de los 80 posibilitó la repatriación y la realización de programas de solución permanente en Latinoamérica.

Con este clima de cambios políticos se realizó en 1984 el Coloquio Internacional que cuajó en la Declaración de Cartagena, que adoptó la definición ampliada de refugiado, como forma de solucionar de humanitariamente el problema de los refugiados centroamericanos.

La Declaración de Cartagena ha sido considerada por la OEA como la guía para la solución de los refugiados en la región, pues se nota un desarrollo gradual y positivo en materia de repatriación de refugiados desde su adopción. Por medio de la Resolución de 1991 la Organización incentiva a los Estados miembros a incorporar en sus legislaciones internas el texto de la Declaración, con la finalidad de fortalecer el régimen jurídico de protección de los refugiados.

En el Coloquio Internacional realizado en 1994 en San José de Costa Rica¹⁵, junto a la Declaración de Cartagena, fue adoptada la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Al mismo tiempo la Asamblea General de la OEA adoptó en Managua (1993) una resolución sobre la “situación jurídica de los refugiados, repatriados y desplazados en el hemisferio americano”. Dicha Resolución señala la importancia de la búsqueda de soluciones para el problema de los desplazados internos, así como de los movimientos de repatriación voluntaria que se realizan en Centroamérica y Sudamérica.

En 1994 la Asamblea General de la OEA aprobó otra Resolución, con la misma denominación que la anterior, en la que expresa una especial preocupación por la cuestión de los haitianos y en la que hace un llamamiento a los países de la región a la solidaridad y a la cooperación internacional para encontrar soluciones duraderas, lo que hace creer que hay verdadera voluntad en el continente de buscar el camino para solucionar el drama que viven los refugiados y desplazados de la región.

2.- La protección al derecho de asilo en Brasil.

La iniciativa de adoptar en la legislación brasileña un concepto amplio de refugiado resulta muy importante si se considera que, en su política exterior, Brasil viene admitiendo no sólo la importancia del asilo territorial, sino también la del asilo diplomático¹⁶, siendo su posición bastante favorable a los razonamientos de orden humanitario. Así, si se compara la legislación brasileña con la de otros países de Latinoamérica, compruébase que existe un interés en uniformizar la materia, aunque en algunos países la protección de los derechos humanos se haga de forma genérica y en otros de forma específica¹⁷. Esperemos que etse espíritu de armonización haga efectiva la lucha contra la violación de los derechos.

La nueva legislación brasileña, que vio la luz el 22 de julio de 1997 (Ley 9474) reconoce como refugiado todo aquel que tenga fundados motivos de persecución por su raza, religión, nacionalidad, grupo social o opinión política, y que se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera, estar bajo la protección de dicho país. Está también protegido el que no pueda regresar al país en el que tenía su residencia habitual por aquellos mismos motivos y, finalmente, goza de la condición de refugiado la persona que sea obligada a dejar el país de su nacionalidad por causa de una grave y generalizada violación de derechos humanos (artículo 1º). Vemos, pues, que el legislador brasileño siguió las más recientes tendencias internacionales para garantizar la protección de los refugiados, un problema que asume proporciones enormes en finales del siglo XX. Es importante resaltar la última clase de refugiados acogida por la Ley, una novedad que demuestra la preocupación con los grandes flujos migratorios producidos a partir de la década de los 80.

Pueden notarse ciertas innovaciones en el artículo 2º de la Ley de asilo, que extiende la protección al cónyuge, ascendientes y descendientes, así como a todos los demás miembros de la familia del refugiado que dependan económicamente de él y estén en el territorio nacional. Hace tiempo que el ACNUR viene recomendando a los Estados que amplíen la protección de esta manera, lo que, todavía, no es la regla en la mayoría de las legislaciones estatales actualmente en vigor¹⁸.

Otra novedad que trae la nueva Ley es la relativa a la documentación del refugiado, que pasa a tener derecho a tarjeta de identidad que compruebe su condición de refugiado, documento de trabajo específico y documento de viaje (artículo 6º).

La petición de asilo puede ser ahora dirigida a cualquier autoridad de la inmigración que esté en la frontera, y que, a su vez, deberá prestarle todas las informaciones necesarias para que el peticionario siga los procedimientos administrativos exigibles, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley. Se debe resaltar que el ingreso irregular en Brasil no impide al extranjero solicitar asilo a las autoridades competentes.

A diferencia de la ley anterior, la actual determina que la misma autoridad que recibe la solicitud deberá preparar la declaración del peticionario. Esta solicitud tiene por efecto suspender a los procedimientos administrativos o criminales en curso contra el solicitante o cualquier miembro de su familia, desde que tales procesos sean debidos a los hechos alegados por el peticionario para solicitar el asilo. En el caso de reconocimiento de su condición de refugiado, serán archivados los procedimientos en curso. Por lo tanto, todos los trámites deben ser comunicados a la Policía Federal, para las medidas necesarias.

Fue creado el CONARE (“Comisión Nacional para los Refugiados”), con actuación en el marco del Ministerio de Justicia y responsable por la definición del término “refugiado”. Es esta la gran innovación de la Ley 9474/97 y la más clara demostración de que el Gobierno brasileño se dispone a solucionar los problemas planteados por la entrada de refugiados en el territorio nacional. En realidad, el CONARE participa de todas las fases del proceso de refugio, desde la instrucción hasta la decisión final que concede o no el asilo. Es de su competencia, además, decidir sobre la cesación o pérdida de la condición de refugiado, pudiendo el recurso, en caso de decisión denegatoria, ser propuesto ante el Ministerio de Justicia, cuya decisión no se puede recurrir.

El ACNUR tiene derecho a ser informado de la apertura del proceso y a ofrecer sugerencias para facilitar sus trámites.

En el caso de que el asilo no sea concedido, cabe recurso al Ministro de Justicia, cuya decisión es irrevocable, quedando el solicitante, después de terminado el proceso, en la condición de cualquier extranjero, no pudiendo, sin embargo, ser enviado al país de su nacionalidad o de residencia habitual en el caso de que haya riesgo para su vida o de sus familiares, salvo si incurre en falta que afecte la seguridad nacional (artículos 3º, III, IV; y 32). Es significativo que la nueva Ley resalte en diversos artículos la cuestión del *non refoulement*, ya consagrado por la práctica nacional y ahora presente incluso cuando de la negación del asilo.

En cuanto a las limitaciones al derecho de asilo, la nueva ley brasileña dice que el reconocimiento de la condición de refugiado impide proseguir la petición de extradición fundada en las mismas razones recogidas en el estatuto de refugiado (artículos 33 a 35). Asimismo el solicitante de asilo sólo será expulsado del país por motivos de seguridad nacional u orden público, estando vedada su expulsión a países donde haya riesgo para su vida, libertad o integridad física (artículos 36 y 37).

Tiene la Ley de asilo un apartado en que trata de la repatriación, integración local y reasentamiento de los refugiados (artículos 42 a 46), cuyas principales características son la preocupación en darle al refugiado las condiciones para empezar otra vez su vida donde le plazca en el caso de no persistir en las condiciones que le garantizaban la condición estatutaria.

En resumen, la Ley 9474/97, si no innova mucho en relación a la práctica brasileña anterior, tiene por mérito proporcionar condiciones más viables a los que necesiten de la protección de Brasil cuando su vida o de sus familiares estén en peligro. La nueva legislación es novedosa en el sentido de que sigue las recomendaciones del ACNUR en relación a la creación de un órgano administrativo encargado exclusivamente de cuidar de las solicitudes de asilo, lo que podrá resultar en una más eficaz aplicación del texto legal.

IV- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Batista, Vanessa Oliveira. *União Européia. Livre Circulação de Pessoas e Direito de Asilo.* Del Rey, Belo Horizonte, 1998.
- Faúndez Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de la los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales,* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.
- Gros Espiel, Héctor. *Derechos Humanos.* Instituto Peruano de Derechos Humanos, Cultural Cuzco, Lima, 1991.
- López Garrido, Diego. *El Derecho de Asilo,* Trotta, Madrid, 1991.

- Mariño Menéndez, Fernando M. et al. *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1995.
- Memoria - Coloquio Internacional. 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, ACNUR/IIDH/Gobierno de Costa Rica, 1995.
- Ruiz de Santiago, Jaime. “O direito internacional dos refugiados em sua relação com os direitos humanos e em sua evolução histórica”, *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*, Brasília: IIDH/CICV/ACNUR, 1996.
- Trindade, A. A Cançado. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1941-1960)*, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 1984.
- Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, v. I., Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre, 1997.
- A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*, IIDH/CICV/ACNUR/Comissão da União Européia/Governo da Suécia, 1996.
- A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*, Humanidades, Brasília, 1998.