



FOTO CORTESÍA ACNUR

Después de varios meses de discusión, negociación y reflexión en el seno de la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional (AN) entre las ONG's de DD.HH. (Servicio Jesuita a los Refugiados, PROVEA, Red de Apoyo), ACNUR y miembros de los distintos ministerios del Ejecutivo, se concluyó la redacción del anteproyecto de Ley Sobre Asilo y Refugio, que será presentado en la Asamblea para iniciar el período de discusión con vista a su aprobación. Aunque Venezuela tiene en la región una gran tradición de ser país de acogida, a partir de Junio de 1999 con las afluencias de colombianos en el Estado Zulia

causada por la agudización del conflicto en la zona del Tibú-Colombia, el tema del refugio se comenzó a poner sobre el tapete y lo sorprendente fue que la información y formación sobre el tema en el seno de las instituciones del Estado, la iglesia e incluso en las ONG's de DD.HH. era bastante precaria. La situación obligó a todos a ponerse a la altura de las exigencias del momento y a comenzar a estudiar la problemática y a idear un proyecto de ley que sirviera de marco jurídico al Estado Venezolano para actuar ante este tipo de problemática humanitaria respetando los derechos humanos. Las ONG's de DD.HH. y el

Ley sobre asilo y refugio:

# una exigencia humanitaria

ALFREDO INFANTE, S.J.

Las organizaciones representantes del FORO POR LA VIDA (Servicio Jesuita a los Refugiados, PROVEA y Red de Apoyo) que participamos en la discusión de esta ley, aclaramos que no estamos de acuerdo con el artículo 12 que incluye a un representante del Ministerio de la Defensa en la Comisión Nacional para los Refugiados. Pensamos que este es un problema estrictamente humanitario y no de Seguridad y Defensa.

ACNUR, elaboraron un borrador de ley que sirvió de base para la elaboración del actual anteproyecto que será sometido dentro de poco a discusión en la Asamblea Nacional. Se trata de una ley orgánica y como tal tiene que ser aprobada por la mayoría de los asambleístas. De aprobarse la ley, se marcará un precedente jurídico importante a nivel latinoamericano en política humanitaria dado que esta sería la primera ley orgánica en materia de asilo y refugio de la región. Como el tema es nuevo en nuestro país, presento a continuación algunos elementos que sirvan de información y sensibilización sobre la materia.

## ¿Quién es un refugiado?

### Jurídico:

En 1951 se firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas (116 países adheridos; 66 no se adherieron) y en 1967 se completó con el Protocolo de Nueva York, 117 países adheridos y entre ellos Venezuela. Su artículo # 1 define como refugiado:

*"Toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de su país; o bien que, sin tener nacionalidad o encontrándose fuera de su país de residencia, no puede o no quiere regresar"* (artículo 1, A.2).

Más tarde, en América Latina la Declaración de Cartagena de 1984, aprobada por la OEA en 1985, con el objeto de dar respuesta a la problemática humanitaria generada para entonces por el conflicto centroamericano, extiende la noción de refugiado a otras personas necesitadas de protección y asistencia:

*"Todas las personas que han tenido que abandonar su país porque sus vidas, su seguridad o su libertad están amenazadas por una violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la masiva violación de los derechos humanos u otras circunstancias que alteran gravemente el orden público"* (Concl3)

La definición de Cartagena requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto. La noción de refugio fue ampliada para asegurar que se abarquen a aquellas personas cuya necesidad de protección internacional es evidente y pueden ser protegidas y asistidas como refugiados.

El concepto de refugio consagrado en la Declaración de Cartagena, así como otras definiciones, se basa en la presunción de que las personas en cuestión son civiles. El término refugiado, en sentido jurídico, se refiere a personas que no toman parte en las

hostilidades, siendo esta condición *sine qua non* para ser refugiado. En otras palabras, los combatientes, sean miembros de fuerzas regulares o irregulares no son refugiados. No obstante, otras personas, como los excombatientes, pueden ser considerados refugiados en tanto llenen los criterios de la definición.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1956) y el Protocolo posterior (1967) junto a la declaración de Cartagena (1984) son el marco general que salvaguarda los derechos de los refugiados en diversos aspectos:

- No discriminación (raza, religión o país de origen)
- Igualdad ante la ley
- Bienestar (vivienda, educación, trabajo, seguridad social)
- Derechos de reunión y libre circulación
- A no ser devuelto a su país, y en caso de ser expulsado justificadamente, tendrá como destino un tercer país.
- Unidad de la familia

El derecho a no ser devuelto a su país expresa el principio de no devolución que busca fundamentalmente custodiar el derecho a la vida. Para hacer posible el cumplimiento de este derecho a nivel humanitario hacemos una distinción entre "refugiado de hecho" y el refugiado legal.

Refugiado de hecho significa que en principio toda persona que por las razones contempladas en el protocolo del 67 y en la declaración de Cartagena (América Latina) sale de su país a otro vecino es "prima facie" refugiado y por tanto como tal tiene que ser tratado hasta que el Estado receptor a través de sus procedimientos institucionales decida si reúne, en conformidad con la ley, las condiciones para adquirir el estatuto de refugiado. Por tanto, la deportación inmediata en las fronteras viola el principio de no devolución que custodia el derecho a la vida. El criterio *Prima facie* ayuda sobre todo en situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones meramente de

orden práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso se ha recurrido a la "determinación colectiva" de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es *prima facie* un refugiado. El criterio *prima facie* tiene carácter temporal mientras el Estado receptor a través de sus procedimientos legales determina cada caso individualmente y, una vez reconocido el caso, se otorga y se adquiere la condición legal de refugiado.

### ¿Quién no es un refugiado?

**Inmigrante económico:** Las personas que abandonan su país por razones personales para trabajar por mejores condiciones de vida. Es decir, toda persona que por motivos distintos de los enunciados en la definición de refugiado, abandona voluntariamente su país a fin de establecer su residencia en otro lugar. Si obedece exclusivamente a consideraciones de tipo económico, es un emigrante y no un refugiado. Sin embargo, a veces esta distinción es muy imprecisa porque las medidas económicas de un determinado gobierno pueden ser la expresión de una persecución política a un determinado grupo. Por eso, a nivel internacional el Consejo Mundial de las iglesias está planteando una nueva formulación del concepto que incluya la privación económica como signo de violencia que amenaza y expulsa a las personas:

agrega:

*"...y también por la sistemática privación económica u otras circunstancias relacionadas con la guerra".*

**Desplazado:** La categoría de desplazado hace referencia a todas las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad, han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países. La distinción entre refugiado y desplazado está en que el refugiado cruza la frontera y busca protección en otro país, mientras el desplazado aunque huye de su región habitual

permanece en los límites de su país. El término desplazado se restringe a los movimientos forzados dentro de un mismo país. Por esta razón, ante las afluencias masivas que se sucedieron en junio de 1999, las ONG's de DD.HH criticamos la postura del gobierno, quien dio a estas personas la categoría de "desplazados en tránsito", categoría inexistente en el derecho humanitario internacional.

**Asilado:** Los límites entre asilo y refugio son muy blandos, al punto que fuera de América Latina la categoría de refugio contiene dentro de sí la de asilo, como una de sus acepciones. En América Latina hacemos una clara distinción, mientras la definición de refugiado abarca a la población civil víctima de la violencia, la de *asilado se extiende únicamente a los perseguidos políticos*. La Conferencia Interamericana de Caracas de 1954, define asilo territorial como aquel que se concede dentro de las fronteras de un Estado a un extranjero perseguido por "sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados delitos políticos". La distinción entre asilo y refugio, pretende desmarcar al refugio de cualquier parcialidad o sospecha política dándole el peso a lo humanitario. Cuando el Estado asila a un sujeto está expresando una opción política, mientras que cuando refugia está haciendo una labor estrictamente humanitaria. Un asilado es un activista político y puede en su condición continuar con su actividad siempre y cuando esta no sea contraria a los intereses del Estado receptor.

#### **Aproximación: algunas características internas del sujeto refugiado**

En el plano jurídico se hacía mención del "temor fundado". El temor es padecido por personas concretas. Es importante hacernos cargo que el refugiado es una víctima de la violencia, que necesita protección y un clima de seguridad que le posibilite reconstruirse como persona. Detrás de cada cifra hay rostros concretos con historias dramáticas y desarticuladas por la guerra o los conflictos. Es una persona desestructurada internamente por la violencia, a quien se le ha impuesto un corte drástico en sus relaciones constitutivas. El refugiado

vive la soledad profunda que da la ausencia de relaciones vinculantes y afectivas, relaciones que tienen rostros concretos, mujer, marido, hijo, amistades, comunidad, tierra, tradición, comida etc. Ausencia que no ha sido el fruto de una decisión libre sino forzada en el seno de una experiencia límite. Muchos refugiados están traumatizados, arrastran el desconsuelo de la pérdida, han tenido que abandonarlo todo para salvar la vida. Tienen miedo, se sienten humillados, aprehensivos, deprimidos o desorientados. Muchos han sufrido atrocidades o las han presenciado. Su tensión es grande. Es gente en guardia, escéptica, y frecuentemente desconfiada especialmente ante el poder y las armas. A menudo la estructura familiar ha sido destruida. En el caso de la mujer la violencia recae con mayor peso porque es muy común que haya padecido violencia sexual o siendo madre haya visto desarticular violentamente su familia.

En medio de todo, hay una fuerza que les impulsa a buscar la vida, a reconstruirse, a comenzar de nuevo. Hay quienes están decididos a mantener unidas a sus familias. Existe siempre el anhelo de la integridad; la valentía y, a pesar de los horrores, la buena disposición para perdonar.

Por eso, no sólo basta acoger sino que esa acogida tiene que ser cualificada, el modo de acoger tiene que expresar la solidaridad de tal modo que el refugiado no se sienta amenazado e inicie su proceso de diálogo en un clima de confianza. Es fundamental entender que tratamos con personas y no con números, y que estas personas son víctimas que necesitan ser escuchadas. La acogida solidaria y la escucha son clave para iniciar el diálogo con las víctimas.

#### **Consideración final**

Desde una ética social secular las leyes tienen como objeto custodiar valores fundamentales. En materia de refugio, hay dos valores que entre otros están en juego: por un lado la vida, la integridad física y psicológica de las víctimas, y por el otro, la solidaridad humanitaria. Los tratados y convenios internacionales pretenden proteger estos valores. Un Estado, que por negligencia, por opción

ideológica o por xenofobia no actúe en coherencia con el espíritu de estos tratados, estaría actuando de manera inmoral en el plano de las relaciones internacionales y humanitarias. Hoy en nuestro país, el derecho de asilo y refugio aparece explícito en nuestra Constitución, partiendo de este hecho las ONG's de DD.HH y el ACNUR, conjuntamente con la Comisión de Política Exterior y delegados de los distintos ministerios del Ejecutivo han deliberado y negociado durante meses hasta dar por concluido el anteproyecto de Ley Orgánica de Asilo y Refugio. Del actual anteproyecto de ley, las ONG's de DD.HH. formalizamos nuestro desacuerdo con el artículo 12 que incluye a un miembro del Ministerio de la Defensa en la Comisión Nacional para los Refugiados, porque consideramos que el Refugio es una problemática estrictamente humanitaria y no de seguridad y defensa. En los próximos días se dará inicio a la discusión en la Asamblea Nacional del anteproyecto de ley, y no sabemos cuál será la reacción del resto del parlamento ante la ley, ni al final que quedará de ella, apelamos a la buena voluntad de los asambleístas y Dios quiera que prevalezca el sentido humanitario y no el xenofóbico y de defensa. La calidad moral de nuestras instituciones se expresa en la medida que su práctica sea coherente con leyes que resguarden los valores fundamentales, en este caso, el derecho a la vida de las víctimas y la solidaridad humanitaria. Venezuela es signataria del protocolo de Nueva York de 1967 sobre refugio. No olvidemos que la "autoritas" de Venezuela en la región ha radicado en su apertura humanitaria, es tiempo de afirmarla y profundizarla.

#### **ALFREDO INFANTE SILVERA, S.J.**

MIEMBRO CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA SIC. COORDINADOR DEL SERVICIO JESUITA A LOS REFUGIADOS EN VENEZUELA.