



El derecho de asilo y el mandato del ACNUR

4 de abril, 2006

El propósito de este documento es brindar información al público en general sobre el derecho de asilo y la posibilidad de buscar protección internacional fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual, así como sobre cuál es el mandato del ACNUR.

El contar con información clara y completa permite a las personas formarse un mejor juicio para tomar decisiones y disminuye las posibilidades de que sean víctimas de personas inescrupulosas que buscan engañar y sacar provecho de las posibilidades vinculadas con los sistemas nacionales de asilo de cada país (solicitudes de asilo fraudulentas, documentación falsa de refugiados, engaños en relación con las posibilidades de reasentamiento, etc.).

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

Artículo 14, Declaración Universal de Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

Al contrario que casi todas las demás personas que abandonan su país, los refugiados buscan protección en otro país, no por elección sino por una necesidad imperiosa, a fin de escapar a las amenazas de sus derechos humanos más fundamentales y de las que las autoridades de su país de origen o de residencia habitual no pueden o no quieren protegerlos. Privados de la protección de su propio gobierno, los refugiados tienen que tratar de conseguir la protección necesaria de las autoridades del país de asilo y de la comunidad internacional. Esta necesidad vital de protección internacional es lo que distingue más claramente a los refugiados de otros extranjeros.

La función del ACNUR es brindar de protección internacional, lo cual implica, velar que los Estados tomen las medidas necesarias para proteger a todos los refugiados que se encuentren en su territorio, así como a las personas que traten de ser admitidas en las fronteras y que puedan ser refugiados. El cumplimiento de la función de protección internacional encomendada a la Oficina del Alto Comisionado exige la cooperación activa y el apoyo del Estado interesado, así como el apoyo de los demás países de la comunidad internacional.

EL DERECHO DE ASILO

El derecho internacional de los derechos humanos consagra el derecho de asilo del cual puede disfrutar toda persona fuera de su país en caso de persecución. El artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 establece que: “[t]oda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”. Por su parte, la

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en su artículo 22(7) establece lo siguiente: “[t]oda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”. Disposiciones similares se encuentran en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 12 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y en el artículo 18 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea¹.

El derecho de asilo exige de los países que, por lo menos de manera temporal, se reciba en algún lugar a las personas que huyen de la persecución o el peligro. Un componente esencial de la institución de asilo es el principio de no devolución. Este principio, consagrado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, prohíbe, por expulsión o devolución, poner en modo alguno al refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. La devolución puede adoptar diversas formas, incluida la no admisión en la frontera (rechazo en frontera) y la interceptación.

El derecho de asilo también implica que cada solicitante de asilo tenga acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de sus solicitudes. Mientras se tramita una solicitud de asilo y se toma una decisión en un caso, la persona tiene derecho a no ser devuelto al país donde su vida, libertad o seguridad corran peligro. Los procedimientos de determinación son, por lo general, establecidos por el derecho interno de los países y son procedimientos de los Estados para determinar si una persona es refugiado, y no del ACNUR. Sin embargo, el ACNUR tiene programas para brindar asistencia jurídica y para tener acceso a un procedimiento de determinación, se recomienda que la persona se acerque a una oficina del ACNUR o de una de las agencias que trabajan con la Oficina.

Asimismo, el derecho de asilo está vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos:

Derecho a la libertad de movimiento (Art. 12(1) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 22 (1 y 5) Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El derecho de toda persona a permanecer en el país del cual es nacional se encuentra garantizado en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, la Convención Americana (Art. 22(5)) dispone que nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional. De igual forma, toda persona tiene derecho a no ser desplazado pero también tiene derecho a desplazarse libremente dentro del territorio nacional y elegir su lugar de residencia. Este incluye el derecho de cualquier persona a desplazarse en búsqueda de protección y no ser obligado a retornar ni a reubicarse (Principios 15(d) de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Forzados).

El derecho de salir de cualquier país, incluso del propio (Art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 12(2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 22 (2) Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Toda persona tiene derecho de salir de cualquier país, incluso del propio. Este derecho se vincula estrechamente con el derecho de buscar asilo. El derecho de salir de cualquier país no es absoluto pero cualquier limitación sólo puede ser impuesta “en virtud de una ley, en la medida, indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”. Por lo tanto, las autoridades pueden establecer determinados requisitos legales o administrativos para el ejercicio del

¹ En el caso de América Latina, un importante número de países ha consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo: Brasil (artículo 4 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988); Colombia (artículo 36 de la Constitución Política de 1991); Costa Rica (artículo 31 de la Constitución Política de 1949); Cuba (artículo 13 de la Constitución Política de 1976); Ecuador (artículo 29 de la Constitución Política de 1998); El Salvador (artículo 28 de la Constitución Política de 1983); Guatemala (artículo 27 de la Constitución Política de 1985); Honduras (artículo 101 de la Constitución Política de la República de 1982); Nicaragua (artículo 42 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987); Paraguay (artículo 43 de la Constitución de la República de 1992); Perú (artículo 36 de la Constitución Política de 1993); y Venezuela (artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999).

derecho de salir del país, los cuales deben ser razonables a fin de no desnaturalizarlo. Así por ejemplo, las autoridades pueden exigir la presentación del pasaporte respectivo a las personas que van a salir de un país y pueden prohibir la salida de quienes se encuentren siendo procesados por delitos comunes.

El hecho que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país no significa que existe una obligación correlativa de un país extranjero de dejarla entrar. El control de la entrada y permanencia de los extranjeros sigue estando, con excepciones importantes como la no penalización de refugiados por entrada o presencia ilegales y el principio de non-refoulement (Art. 31 y 33 de la Convención de 1951), dentro del ámbito de la soberanía nacional. En otras palabras, una persona tiene derecho de salir de su propio país, pero no tiene necesariamente derecho de entrar en el país de su elección.

EL MANDATO DEL ACNUR

De conformidad con su Estatuto, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, el ACNUR tiene el mandato de:

- ✚ Proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y
- ✚ Buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Estas funciones incluyen asegurar, junto con los gobiernos y por su intermedio, la protección jurídica y práctica de los refugiados, movilizar y coordinar el despliegue de los recursos necesarios para asegurar la supervivencia y el bienestar de los refugiados, y fomentar en sus países de origen condiciones que conduzcan a la solución ideal de la repatriación voluntaria y ayuden a prevenir futuros problemas de refugiados.

Sin embargo, el mandato de protección del ACNUR en relación con los refugiados se limita a situaciones en las cuales **la persona se encuentra fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual**. En particular, la competencia del ACNUR se extiende a las siguientes categorías de personas:

- ✚ *Cualquier persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él" (Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951).*
- ✚ *Personas que se encuentran fuera de su país de origen o residencia habitual y no pueden o no quieren regresar a él debido a amenazas graves e indiscriminadas contra su vida, integridad física o libertad a causa de la violencia generalizada o eventos que perturben gravemente el orden público (de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas).*

El derecho internacional establece un régimen de protección de refugiados pero no contempla un mecanismo de evacuación de personas de su país de nacionalidad. Cualquier programa de salida de una embajada que podría existir, se da en virtud del derecho nacional del país concernido y no involucra a las Naciones Unidas. Por ende, el ACNUR no puede brindar protección a una persona que permanece en su país de nacionalidad o residencia habitual, ni evacuar a esa persona o intervenir ante alguna embajada para facilitar su salida.

Sin embargo, una vez que la persona se encuentre fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual, puede acudir a una oficina del ACNUR para solicitar información sobre procedimientos de determinación de la condición de refugiado en el país donde se encuentra.

¿En qué consiste el rol del ACNUR frente a personas que piden apoyo para salir de su país de nacionalidad o residencia habitual?

El ACNUR no puede asesorar a una persona sobre si debe desplazarse o no, o sobre si debe salir o permanecer en su país. Esta decisión es absolutamente personal. Lo recomendable es informar a las personas sobre la existencia de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado que han adoptado los países.

En relación con los mecanismos nacionales de protección, en general es aconsejable que una persona acuda a las autoridades de su país en búsqueda de protección (por ejemplo, denunciando actos de violencia o amenazas en su contra), antes de buscar salir de su propio país. Sin embargo, la definición de refugiado no requiere necesariamente que la persona lo haya hecho (es decir, no es necesario que se hayan “agotado los recursos nacionales”).

Es importante enfatizar el hecho que el régimen internacional de protección de refugiados busca garantizar el ejercicio de derechos humanos básicos, por lo general, en el país donde una persona es reconocida como refugiado. Ni el derecho internacional ni el derecho internacional de los refugiados establece un derecho a inmigrar. Además, el reconocimiento de la condición de refugiado no otorga a la persona un derecho de viajar y residir en el país de su elección (EEUU, España, Canadá, etc.).

EL REASENTAMIENTO

Los refugiados no siempre son capaces de retornar en condiciones de seguridad a sus hogares o de permanecer en el país en el cual encontraron protección. Hay situaciones en que el reasentamiento a un tercer país es la única solución duradera segura y viable para los refugiados. Gracias a la generosidad de los países de reasentamiento y la incansable labor de las organizaciones no gubernamentales, el reasentamiento se ha convertido en un elemento fundamental del sistema de protección internacional de los refugiados.

El reasentamiento consiste en la transferencia o reubicación de un refugiado del país donde buscó protección a un tercer país que ha aceptado admitirle. A los refugiados, por lo general, se les otorgará asilo u otra forma de derechos de residente de largo plazo y en muchos casos tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados.

Con el propósito de que las personas se formen expectativas realistas sobre las posibilidades de reasentamiento, es importante considerar los siguientes aspectos:

- El reasentamiento es tan solo una de las tres soluciones duraderas que es posible lograr para los refugiados.
- En consideración a la cuota limitada que establecen los países de reasentamiento para recibir refugiados por año, el reasentamiento tiene carácter excepcional y se utiliza para casos muy específicos, siguiendo criterios específicos que han sido establecidos por los países y por el ACNUR.
- El reasentamiento no es un derecho de los refugiados.
- El reasentamiento no es automático. El haber sido reconocido como refugiado en un determinado país, no significa necesariamente que exista una razón válida para iniciar el procedimiento de reasentamiento hacia un tercer país.

- El ACNUR no tiene la autoridad para reasentar a los refugiados. La decisión de aceptar a un refugiado para beneficiarse del reasentamiento es una decisión exclusiva y discrecional de los países de reasentamiento, y no del ACNUR.
- Todos los documentos, información y servicios relativos al reasentamiento son GRATUITOS. Cualquier persona que ofrezca dichos servicios o documentos a cambio de dinero u otro favor comete fraude e infringe la ley, por lo cual debe ser denunciado ante las autoridades.
- El engaño o el fraude en los procesos de reasentamiento –a través de la presentación de documentos o testimonios falsos– puede constituir un delito sancionado por la ley. En consecuencia, el uso de información falsa o distorsionada podría ocasionar no sólo que se rechace la solicitud de reasentamiento del refugiado, sino que además se tomen las correspondientes medidas penales.