



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Consideraciones jurídicas sobre el derecho de los refugiados a tener y expresar opiniones políticas en su país de asilo

Introducción

Estas consideraciones jurídicas presentan lineamientos generales sobre el derecho de las personas refugiadas a tener y expresar opiniones políticas en su país de asilo. Se fundamentan en las normas y principios jurídicos internacionales, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) y el carácter humanitario y apolítico del asilo.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, todas las personas tienen derecho a tener opiniones y son libres de expresarlas.¹ La libertad de opinión y de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de las personas y esenciales para cualquier sociedad libre y democrática.² La libertad de expresión plasmada en el Artículo 19 (2) del PIDCP exige que los Estados parte garanticen el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. Esto incluye opiniones políticas³ expresadas y difundidas en cualquier modo o forma.⁴

Si bien el tener opiniones debe darse sin injerencias, su expresión conlleva ciertos deberes y responsabilidades y no está exenta de límites. Así, las personas pueden tener los pensamientos más extremos, pero la expresión de ellos puede legítimamente restringirse. La libertad de expresión puede estar sujeta a restricciones, cuando estas están establecidas y claramente definidas en la ley⁵, y son necesarias para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de las demás personas, o para la protección de la seguridad nacional, el orden público (*ordre public*), la salud pública o la moral⁶.

¹ PIDCP, artículo 19. Ver también los instrumentos regionales del derecho de los derechos humanos, que incluyen: artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José", Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>

² ONU Comité de Derechos Humanos (CDH), Observación general N° 34, Artículo 19, Libertad de opinión y libertad de expresión, 12 de septiembre de 2011, CCPR/C/GC/34, párr. 2, <https://www.refworld.org/es/docid/4ed34b942.html>

³ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34, nota al pie 2, párrs. 9 y 11.

⁴ *Ibid.*, párrs. 11 y 12.

⁵ *Ibid.*, párrs. 24 y 25.

⁶ PIDCP, Artículo 19(3) y Artículo 5(1).

Además, las expresiones de opinión que propagan la guerra o promueven el odio nacional, racial o religioso que constituyen una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia están prohibidas.⁷ En este sentido, los Estados están obligados a adoptar la legislación necesaria que prohíbe tales expresiones y tomar medidas administrativas, incluso penales, para garantizar que no se realicen tales expresiones.

Como una excepción al derecho humano general a la libertad de expresión, las restricciones deben interpretarse en sentido estricto y aplicarse con cautela, de manera individual. Alegar un motivo legítimo para restringir la libertad de expresión requiere que un Estado demuestre de manera específica e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza que se cita como justificación de dicha restricción, y la necesidad y proporcionalidad de la medida específica tomada, en especial estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza.⁸ El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha enfatizado el alto umbral para restringir las críticas, particularmente por parte de la ciudadanía, a los sistemas políticos y de gobierno, las instituciones públicas y los Gobiernos y Jefes de Estado.⁹

Para que las restricciones basadas en el orden público sean legítimas, deben ser necesarias y proporcionales, requisitos que son esenciales para garantizar el funcionamiento de la sociedad o los principios fundamentales sobre los cuales se cimenta la sociedad, incluido el respeto de los derechos humanos.¹⁰ Las restricciones a la libertad de expresión solo pueden justificarse sobre la base de preocupaciones de seguridad nacional, cuando responden a una amenaza a la existencia de la nación de acogida o su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o amenaza de la fuerza¹¹ o violencia.¹² Las restricciones a la libertad

⁷ PIDCP, Artículo 20. Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34, nota al pie 2, párrs. 50 al 52. Observación general N° 11: Artículo 20. Prohibición de toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, 29 de julio de 1983, <https://www.refworld.org/es/docid/5e6173d54.html>

⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34, nota al pie 2, párr. 35.

⁹ *Aduayom et al. contra Togo*, CCPR/C/51/D/422424/1990, ONU: Comité de Derechos Humanos (CDH), 12 de julio de 1996, párr. 7.4, en el cual el CDH señaló, “que las libertades de información y de expresión son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática. Es inherente a la esencia de esas sociedades que sus ciudadanos puedan informarse sobre sistemas y partidos políticos distintos a los que están en el poder y criticar o evaluar abiertamente y en público a sus gobiernos sin temor a ser objeto de interferencia o de castigos, dentro de los límites establecidos en el párrafo 3 del artículo 19”; y *Bodrozic contra Serbia y Montenegro*, CCPR/C/85/D/1180/2003, ONU: Comité de Derechos Humanos (CDH), 23 de enero de 2006, párr. 7.2, en el cual el CDH señaló que, “en los debates públicos sobre figuras políticas en una sociedad democrática, especialmente en los medios de comunicación, el valor que concede el Pacto a expresiones desinhibidas es especialmente alto.”

¹⁰ ONU: Comisión de Derechos Humanos, *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 28 de septiembre 1984, E/CN.4/1985/4, principio 22, <https://www.refworld.org/es/docid/4933d0be2.html>

¹¹ *Ibid.*, párrs. 29 al 31. Ver también Artículo 19, *Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, 1 de octubre de 1995, principio 2, <https://www.refworld.org/es/docid/5e6177384.html>

¹² Los Principios de Johannesburgo, nota al pie 11, Principio 6. Comunicación N° 574/1994. *Keun-Tae Kim contra República de Corea*, CCPR/C/64/D/574/1994, ONU: Comité de Derechos Humanos, 4 de enero de 1999, <https://www.refworld.org/es/docid/5e6179b44.html>

de expresión que se buscan justificar por razones de seguridad nacional no son legítimas si se trata de proteger intereses no relacionados con la seguridad nacional del Estado de acogida, incluso, por ejemplo, para proteger al Gobierno de la vergüenza o la exposición de irregularidades, o para ocultar información sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas, o afianzar una ideología particular.¹³

El derecho de los refugiados a la libertad de opinión y de expresión

Las personas refugiadas tienen el mismo derecho a tener opiniones y expresarlas libremente como se señaló anteriormente. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951), todos los derechos y beneficios otorgados a las personas refugiadas por el país de asilo en virtud de otros instrumentos, incluidos los instrumentos del derecho de los derechos humanos, no se verán afectados.¹⁴

El derecho de las personas refugiadas a expresar sus opiniones, incluidas las opiniones políticas, puede restringirse como lo puede ser para todos los demás.¹⁵ Como se indicó anteriormente, las restricciones deben constituir medidas necesarias, cumplir un propósito legítimo y estar previstas y definidas por la ley. Según la Convención de 1951, las personas refugiadas están expresamente obligadas a cumplir las leyes y reglamentos del país en el que se encuentran y las medidas adoptadas para mantener el orden público.¹⁶ Cuando las personas refugiadas no cumplen con las medidas legales que restringen su libertad de expresión, pueden hacerse responsables de sus actos bajo la aplicación normal y no discriminatoria de las leyes y reglamentos nacionales del país de acogida de acuerdo con las normas internacionales.

¹³ Los Principios de Johannesburgo, nota al pie 11, Principio 2(b). En el Principio 7(a) se proporciona una lista adicional no exhaustiva de expresiones que no se consideran una amenaza para la seguridad nacional, incluidas expresiones que: (i) abogan por el cambio no violento de la política del gobierno o del gobierno mismo; (ii) constituyen una crítica de, o un insulto a, la nación, al Estado o sus símbolos, al gobierno, sus organismos, o sus funcionarios, o a una nación o Estado extranjero o sus símbolos, su gobierno, sus organismos, o sus funcionarios; (iii) constituyen objeción, o apoyo activo de objeción, por motivos de religión, conciencia o creencia, a la conscripción o al servicio militar, a un conflicto en particular, o a la amenaza o el uso de la fuerza para resolver disputas internacionales; (iv) tengan como propósito la comunicación de información sobre supuestas violaciones de los estándares internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

¹⁴ Convención de 1951, párrafos del preámbulo 1 y 2. ONU: Comité de Derechos Humanos, La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. Observación general N° 15. HRI/GEN/1/Rev.7, 11 de abril de 1986, párrs. 1, 2 y 7. <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbd33a.html>

¹⁵ PIDCP, Artículo 2(1), junto con la Convención de 1951, Artículos 5 y 7(1). R Mandal, *Political Rights of Refugees*, noviembre de 2003, ACNUR, *Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2003/04, párrs. 11 y 21, disponible en inglés en: www.refworld.org/docid/3fe820794.html

¹⁶ Convención de 1951, Artículo 2.

La libertad de opinión y de expresión constituye el elemento central de la protección de los refugiados. La Convención de 1951 brinda protección internacional a las personas que tienen un temor fundado de ser perseguidas con referencia a cinco motivos protegidos, incluida la opinión política. La razón fundamental de la Convención de 1951 es permitir que las personas vivan sus vidas sin temor a la persecución debido, entre otras cosas, a sus opiniones políticas. Esto se aplica tanto en el país de origen de las personas refugiadas como en el país de asilo.

El carácter humanitario y apolítico del asilo

Las personas refugiadas que tienen un temor de persecución en su país de origen debido a su opinión política a menudo buscan continuar su oposición contra el régimen instaurado en casa, desde el espacio seguro que brinda el territorio extranjero. En tales situaciones, las personas refugiadas disfrutan del derecho a la libertad de opinión y de expresión de conformidad con el derecho de los derechos humanos, que solo puede restringirse en virtud de la ley como se expuso anteriormente.

Dicha oposición puede convertirse en una fuente de tensión entre el Estado de asilo y el país de origen.¹⁷ La concesión del asilo es un acto pacífico y humanitario, que ningún otro Estado puede considerar hostil.¹⁸ Sin embargo, la concesión del asilo no debe poner en peligro la soberanía, la independencia política, la integridad territorial y la unidad nacional ni perturbar la estabilidad política, económica y social de otro Estado, incluido el país de origen.¹⁹ Las limitaciones al ejercicio de los derechos de las personas refugiadas para salvaguardar contra estos riesgos, incluso en relación con la interrupción de la estabilidad política en el país de origen, tendrían que estar en consonancia con el derecho internacional y, por lo tanto, solo se justificarían cuando una persona refugiada, a la que se le haya reconocido el asilo, haga propaganda de guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Se requiere que el Estado de acogida tome medidas para prevenir que las personas refugiadas tengan dichas conductas. Lo anterior, no

¹⁷ S Corliss, 'Asylum State Responsibility for the Hostile Acts of Foreign Exiles', IJRL (1990) 182.

¹⁸ ONU Asamblea General, *Declaración sobre Asilo Territorial*, 14 de diciembre de 1967, A/RES/2312(XXII), preámbulo, <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbcda.html>. Conclusión del ExCom N° 94 (LIII) 2002, preámbulo. Convención de la OUA de 1969, Artículo II (2).

¹⁹ ONU Asamblea General, *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención e interferencia en los asuntos internos de los Estados*, 9 de diciembre de 1981, A/RES/36/103, <https://www.refworld.org/es/docid/5e617eb4.html>, Artículo II(2b), "[e]l deber de todo Estado de garantizar que no se utilice su territorio en forma alguna que atente contra la soberanía, la independencia política, la integridad territorial y la unidad nacional o que altere la estabilidad política, económica y social de otro Estado...".

solo porque dicha propaganda y apología están prohibidas según el derecho internacional,²⁰ sino porque, si no se interviniera, afectarían el carácter humanitario y apolítico del asilo.²¹

ACNUR
06 de marzo de 2020

²⁰ PIDCP, artículo 20.

²¹ Corliss, nota al pie 17, 183.