



**Testimonio de experto del ACNUR ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Audiencia oral en el Caso *Pacheco Tineo vs. Bolivia*,
Caso 12.474, 18-21 Marzo, 2013**

Señor Presidente, distinguidos miembros de la Corte,

1. Introducción

El ACNUR agradece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión") el haber solicitado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("la Corte") la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en este proceso y a esta última el habernos dado la oportunidad de hacerlo.

Los puntos de vista que el ACNUR desea exponer ante esta Corte en este proceso se basan en más de 60 años de experiencia en la supervisión de los instrumentos internacionales de derecho internacional de refugiados. El ACNUR tiene el mando de supervisar la aplicación de las convenciones sobre derecho internacional de refugiados, incluyendo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y como tal tiene la responsabilidad y una experticia particular para presentar sus puntos de vista a esta Corte. El ACNUR ha comparecido en muchos procedimientos judiciales regionales y nacionales, dando su asesoría a los tribunales y cortes sobre estándares de protección internacional de refugiados. El interés del ACNUR en este caso se basa en la obligación de la organización de cumplir con su mandato de interpretar de manera consistente y coherente el derecho internacional de refugiados.

El ACNUR mantendrá una posición neutral respecto de las posiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las supuestas víctimas, y el Estado de Bolivia. El ACNUR no hace referencia a los hechos del caso individual ni a los asuntos probatorios, sino que tiene interés en la interpretación y la aplicación de los instrumentos internacionales del derecho internacional de refugiados como un asunto de derecho.

Por ello, la Corte recibirá información sobre dos aspectos fundamentales relacionados a la determinación de la condición de refugiado, los cuales son relevantes para la decisión final de este caso:

En primer lugar, se informará a la Corte sobre cómo los principios básicos del derecho internacional de los refugiados, en particular la institución del asilo y el principio de no devolución, son incorporados en el marco normativo de la protección internacional en las Américas.

En segundo lugar, se informará a la Corte sobre cómo las garantías básicas del debido proceso y la protección judicial, según son reguladas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "[en adelante "Convención Americana"]" deben ser respetadas en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

2. La institución del asilo en las Américas y a nivel internacional

1. En América Latina, el derecho al asilo fue específicamente codificado por medio de tratados de carácter regional, iniciando con el *Tratado de derecho penal internacional* en 1889 (el cual prohibía la extradición por crímenes políticos y establecía el derecho de los Estados de otorgar asilo en sus instalaciones diplomáticas en el extranjero), hasta llegar a la adopción de la *Convención sobre Asilo Territorial* y la *Convención sobre Asilo Diplomático*, ambas en 1954. La adopción de un catálogo de tratados relacionados al asilo diplomático y territorial y a la no extradición por motivos políticos conllevó a lo que comúnmente se ha definido como la *tradición latinoamericana del asilo*.

2. El concepto tradicional del asilo como derecho individual evolucionó en la región con el desarrollo de un *sistema normativo interamericano de los derechos humanos*, siguiendo la tendencia universal sobre la protección de derechos humanos de la época de la postguerra. En mayo de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”), incluyó el derecho al asilo en su Artículo XXVII:

“Toda 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”.

3. La Declaración Americana representó una innovación mayor y un cambio radical en la *tradición latinoamericana del asilo*. Este instrumento conllevó a una separación del concepto de asilo como una mera prerrogativa estatal, evolucionando al reconocimiento de un derecho individual de buscar y recibir asilo en las Américas. Este desarrollo fue seguido asimismo a nivel universal con la adopción en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual el “el derecho de buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, fue explícitamente reconocido en el artículo 14. Durante el periodo en que la Declaración fue adoptada, los Estados latinoamericanos constituían el bloque regional más extenso en las Naciones Unidas, con 21 Estados.¹ A partir de ese momento, el asilo se empezó a codificar en instrumentos de derechos humanos, y no tanto en tratados de naturaleza netamente interestatal.

4. Es importante recordar en este punto de la historia la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que es el instrumento universal básico que regula la condición y los derechos de los refugiados a nivel global. Aún y cuando la Convención no establece el derecho al asilo como un derecho de manera explícita, se considera incorporado de manera implícita en su texto, el cual menciona no solamente la definición de refugiado, sino también la protección contra el principio de no devolución y un catálogo de derechos a los que tienen acceso los refugiados. Con la excepción de Cuba, todos los Estados latinoamericanos son Partes de la Convención de 1951 y/o de su Protocolo de 1967.

¹ MANLY, Mark. *La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En *El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*”, ACNUR. 1ª. Edición. San José, Costa Rica. Editorama, 2004, p. 130

5. Ahora bien, con respecto a la naturaleza de la determinación de los Estados de la condición de refugiado de una persona, valga anotar que este proceso se ha considerado como uno meramente declarativo, y nunca constitutivo. Como lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado:

“[d]e acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”².

6. Aún con el importante rol otorgado al ACNUR en el contexto de la protección internacional, y tomando en cuenta el carácter declarativo de la determinación condición de refugiado, debe destacarse que es a los propios Estados Partes de la Convención de 1951, de manera prioritaria, a los que corresponde el reconocimiento de dicha condición, a partir de procedimientos justos y eficientes destinados al efecto.

7. En algunos casos, de manera excepcional, el ACNUR puede determinar el que una persona deba tener el estatuto de refugiado, pero ésta es una práctica que ha estado presente sólo en aquellos países no firmantes de ningún instrumento internacional de refugiados, donde las autoridades nacionales han pedido al ACNUR desempeñar este papel³.

8. Como lo señala el ACNUR en su Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado “una vez determinada la condición de refugiado de una persona, ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación”⁴. Dichas cláusulas se encuentran contenidas en los párrafos 1) a 6) de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951.

9. La sección C, párrafos 1) a 5) del artículo 1 de la Convención de 1951 dispone lo siguiente:

“En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la Sección A precedente:

² Véase ACNUR. *Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Reedición Ginebra, diciembre de 2011. HCR/1P/4/ENG/REV.3. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html> [accesado en Marzo 14, 2013], párr. 28.

³ En el **caso latinoamericano**, por ejemplo, solamente en el caso de Cuba el ACNUR ha sustituido la función del Estado en la determinación de la condición de refugiado de las personas que así lo solicitan, al ser el único Estado de la región que no es Parte ni de la Convención de 1951 ni de su Protocolo de 1969.

⁴ Véase ACNUR. *Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Op.cit. Capítulo III – Cláusulas de cesación, párr. 112.

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
 - 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
 - 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
 - 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
 - 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.
- (...)

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores”.

10. En el análisis, por ejemplo, de si la persona se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad (cláusula del párrafo 1), se requiere la existencia de tres requisitos⁵, a saber: a) voluntariedad: el refugiado debe actuar voluntariamente, b) intención: el refugiado debe tener el propósito, con su comportamiento, de acogerse de nuevo a la protección del país de su nacionalidad, c) efectos: el refugiado debe obtener efectivamente esa protección.

11. El ACNUR ha sido claro en que una persona “no dejará de ser refugiado por el mero hecho de haber solicitado la repatriación”⁶. Esta cláusula de cesación no se da cuando el refugiado decide al final no regresar a su país, es decir a pesar de que solicita la repatriación voluntaria, opta por viajar a un tercer país, y no regresar a su país de origen. En efecto, “[e]l refugiado que pide protección a las autoridades del país de su nacionalidad sólo “se ha acogido de nuevo” a esa protección cuando su petición ha sido efectivamente atendida”⁷.

12. Ahora bien, “[s]i el refugiado no actúa voluntariamente no perderá esa condición. Si una autoridad, por ejemplo, de su país de residencia, le ordena que realice en contra de su voluntad un acto susceptible de ser interpretado en el sentido de que se acoge de nuevo a la protección del país de su nacionalidad, como el de solicitar de su consulado un pasaporte nacional, no dejará de ser refugiado por el solo hecho de haber acatado esa orden”⁸.

13. En el caso de que el análisis sea vinculado a la posible desaparición de las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado (cláusula del párrafo 5) “[l]as “circunstancias” a que se hace referencia son cambios fundamentales ocurridos en el país que permiten suponer la desaparición de los motivos que originaron los temores de ser perseguido”⁹.

⁵ *Ídem*, párr. 119.

⁶ *Ídem*, párr. 122.

⁷ *Ídem*.

⁸ *Ídem*, párr. 120.

⁹ *Ídem*, párr. 135.

14. Los Estados deben asegurarse en este sentido que:

“(…) esta protección debe ser efectiva y estar disponible. Se requiere más que mera seguridad física y tranquilidad. Debe incluir la existencia de un gobierno funcional y estructuras administrativas básicas, evidenciado por ejemplo a través de un sistema de derecho y justicia en funcionamiento, así como por la existencia de una infraestructura adecuada que permita a los residentes el ejercicio de sus derechos, incluyendo el derecho a un bienestar básico”¹⁰.

15. Ahora bien, **como regla general, la cesación de la condición de refugiado de una persona por cambio de circunstancias en el país donde se originó la persecución debe venir acompañada de la emisión de una declaración formal de cesación general del estatuto de refugiado para casos particulares de refugiados, que puede ser emitida tanto por el ACNUR como por el propio Estado**¹¹. **La declaración general no prejuzga el derecho de los individuos que huyen de ese país de solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado**¹².

16. La cesación por el cambio de circunstancias del país de origen también puede aplicarse de manera individualizada, siempre garantizándose que ha habido una evaluación concreta de la situación específica de la persona.

17. A nivel interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (en adelante “Convención Americana”) incluye la provisión en su artículo 22.7 sobre la institución del asilo como un derecho humano, similar a la contenida en la Declaración Americana adoptada años atrás. El artículo señala que:

“Toda 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”.

18. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, adoptada en un Coloquio por un grupo de expertos gubernamentales y académicos, provenientes de los seis países centroamericanos (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), y de los países que conformaban el grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) ratificó “la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado”. A pesar del carácter no vinculante de la Declaración, la definición ampliada de refugiado contenida en ella¹³ ha sido adoptada en 14 diferentes legislaciones nacionales en la región latinoamericana¹⁴.

¹⁰ ACNUR. *Directrices sobre protección internacional no. 3: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de "desaparición de las circunstancias")*, 10 de Febrero de 2003, HCR/GIP/03/03, Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfaf70.html> [accesado el 27 de marzo de 2013], párr. 15.

¹¹ *Ídem*, Véase párr. 3.

¹² *Ídem*, párr. 25.ix.

¹³ La definición de refugiado de la Declaración de Cartagena “es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” Americas - Miscellaneous, *Cartagena Declaration on*

19. En resumen, las características del abordaje de la institución del asilo en las Américas, según su estado actual, son:

- a. Diversos tratados aplicables en la región, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, regulan y dan contenido a la institución del asilo, aunque con prácticas estatales divergentes en la región.
- b. Hasta la *Convención sobre Asilo Territorial* y la *Convención sobre Asilo Diplomático*, ambas de 1954, el término “asilo” se utilizó exclusivamente para referirse a la modalidad específica del asilo “político” o “diplomático” (en legaciones diplomáticas en el extranjero), mientras que el término “refugio político” se refirió a la protección otorgada en el territorio del Estado; esto parcialmente explica la dicotomía “asilo-refugio” y sus implicaciones para la protección de refugiados.
- c. A partir de 1948, se ha reconocido la existencia de un derecho individual a buscar y recibir asilo en línea con el derecho internacional, sentando sus bases en el derecho internacional de los derechos humanos así como en los instrumentos universales sobre refugiados; aún y cuando el otorgamiento del asilo se basaba en una prerrogativa del Estado, estos instrumentos indican que el asilo debe ser otorgado a aquellas personas que califican para recibirlo.

3. El principio de no devolución

20. En el corazón de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se encuentra la noción de la protección internacional a personas que se encuentren en riesgo de ser perseguidas. Entre los principios básicos de la Convención de 1951 se encuentran el de *no discriminación*, el de no sanción por ingreso o permanencia ilegal, y el goce de derechos humanos básicos. La admisión a un territorio seguro es el inicio de un proceso que concluye con la consecución de una solución duradera.¹⁵

21. El principio de no devolución es un derecho fundamental y piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio se encuentra codificado, *inter alia*, en el artículo 33.1 de la Convención de 1951, que establece que:

“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los 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”¹⁶.

Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html> [accessed 13 March 2013].

¹⁴ Este es el caso de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú and Uruguay.

¹⁵ UN High Commissioner for Refugees, *Note on international protection : report of the High Commissioner : addendum*, 28 June 2011, A/AC.96/1098/Add.1, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed86eb52.html> [accessed 14 March 2013]. paras. 2 and 3.

¹⁶ The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 189 U.N.T.S. 137, entered into force 22 April 1954 [hereinafter “1951 Convention”]. Art.33.1

22. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reafirmado “la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución - tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado - de las personas que, reconocidas o no oficialmente como refugiadas, podían ser objeto de persecución si se las devolvía a su país de origen”¹⁷.

4. Interrelación entre el derecho de asilo, la protección internacional de refugiados y el derecho a la no devolución

23. La interrelación entre el alcance y contenido del derecho de asilo contenido en los instrumentos de derechos humanos interamericanos y la protección internacional de refugiados descansa en el propio texto de los artículos XXVII de la Declaración Americana y el artículo 22.7 de la Convención Americana, al incluirse la noción de que dicho derecho se implementará de acuerdo a la legislación nacional y los convenios internacionales.

24. La conexión entre ambas nociones ha sido reafirmada por los Estados Partes de la Convención de 1951¹⁸ y por el Comité Ejecutivo del ACNUR, el cual ha sostenido que “la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados”.¹⁹

25. El derecho a buscar y recibir asilo reconocido en la Convención Americana se encuentra directamente ligado a la determinación de la condición de refugiado con base en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.²⁰ La Comisión Interamericana ha tenido la oportunidad de referirse a este aspecto estableciendo que los convenios pertinentes a los que hace alusión el artículo XXVII de la Declaración Americana son en definitiva la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967²¹. La Comisión ha basado su postura en el hecho de que éstos son los instrumentos internacionales de mayor relevancia para la protección de los refugiados, y que contienen lo que pueden ser considerados como los derechos básicos en favor de los refugiados bajo el derecho internacional.

26. En esa misma línea, el artículo 29.b de la Convención Americana establece que “(n)inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de (...) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en

¹⁷ Ver UNHCR Executive Committee. *Non-refoulement*. No. 6 (XXVIII) (1977). UNHCR Executive Committee Conclusions are available at <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174>.

¹⁸ Ver *Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Adoptada el 13 de diciembre 2001 en Ginebra en la Reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. HCR/MMSP/2001/9. Párrafo operativo 6. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html> [accesada el 13 de marzo de 2013].

¹⁹ Ver UNHCR Executive Committee. *Conclusion on safeguarding asylum*. N° 82 (XLVIII) (1997); y también *Asylum*. N° 5 (XXVIII) (1977).

²⁰ Veintiocho Estados Miembros de la OEA son partes de la Convención de 1951 mientras que otros 2 Estados son partes sólo del Protocolo de 1967.

²¹ CIDH, *Caso de Interdicción de Haitianos*, (Estados Unidos) Informe N° 51/96 (fondo), Caso No. 10.675 (13 de marzo de 1997), párr. 155; CIDH. *Joseph vs. Canada*. Caso 11.092. Informe de Admisibilidad 27/93, para 31; CIDH. *Casos de Michael Edwards, Omar Hall, Brian Schroeter y Jeronimo Bowleg*, (Las Bahamas) Informe No. 48-01 (fondo), Casos Número 12.067, 12.068, 12.086 (4 de abril de 2001).

que sea parte uno de dichos Estados”. En el caso de aquellos Estados americanos que son Partes tanto de la Convención Americana y de las Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, la protección garantizada a los refugiados en estas últimas claramente informan la interpretación del alcance y contenido del artículo 22.7 de la primera.

27. En cuanto a la frase “*de acuerdo a la legislación de cada Estado*” incluida en el artículo 22.7 de la Convención Americana, la guía dada por el artículo 29.a de la propia Convención es en el sentido de que ninguna disposición legal interna podría permitir suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Asimismo, a la luz del artículo 2 de la Convención Americana, los Estados tienen la obligación de adoptar legislación u otras medidas necesarias para dar efecto a los derechos contenidos en ella. En este caso, los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar de manera efectiva al derecho a buscar y recibir asilo.

28. Esta Corte ha sido clara en establecer en su jurisprudencia que “que el sistema mismo de la Convención, está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados para hacerlo”²². Asimismo, esta Corte ha considerado que “(el) hecho de que los Estados Partes puedan fijar las condiciones del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, no impide la exigibilidad conforme al derecho internacional de las obligaciones que aquéllos han contraído según el artículo 1.1 (...)”.²³ Por analogía, esto significa que los Estados pueden regular todo aquello relacionado con el asilo y la protección de refugiados en su legislación nacional, pero esto no modifica de ninguna manera las obligaciones asumidas en el marco de los convenios internacionales de los cuales son Partes.

29. Siguiendo este razonamiento, el derecho a buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana podría contener disposiciones a nivel interno que amplíen la protección, nunca que la limiten.

30. Por otra parte, el principio de no devolución, como piedra angular de la protección de refugiados, formando parte del derecho consuetudinario internacional, tiene también su corolario regional en la Convención Americana²⁴. Mientras que la norma regional establecida en el artículo 22.8 se encuentra inspirada en el artículo 33.1 de la Convención de 1951, la protección que confiere es aún más amplia y considera a la no devolución como un derecho humano al plantear que “(e)n ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”. Así, la protección contra la no devolución se extiende a cualquier persona extranjera, no solo refugiados, cuya vida o libertad personal se encuentre en riesgo por algunas de los motivos señalados allí.

²² Corte IDH. *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta* (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, párr.24.

²³ Ídem, para. 28.

²⁴ La *Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* en su párrafo 4 indica: “Aceptando la continua relevancia y adaptabilidad de este régimen internacional de derechos y principios, centrado en el principio de no devolución (*non-refoulement*) cuya aplicabilidad se inserta en el derecho consuetudinario internacional”.

5. Garantías de debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado

31. Esta Corte ha señalado que a la luz del contenido de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, procedimientos efectivos con garantías mínimas son los medios idóneos para que los derechos contenidos en la Convención sean efectivos en toda circunstancia.²⁵ La Corte ha establecido que las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas²⁶, independientemente de su estatus migratorio.²⁷

32. En el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, en el que los derechos laborales de las víctimas se encontraban en discusión, la Corte resolvió que a pesar de que el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías judiciales”, su aplicación no se encuentra limitada a recursos judiciales en sentido estricto, pero que más bien establece una serie de requerimientos que deben ser observados en cualquier instancia procesal con el fin de que todas las personas tuvieran la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos frente a cualquier tipo de acción estatal que les pudiera afectar.²⁸

33. El artículo 8.1 se refiere a la determinación de derechos por un tribunal “competente, independiente e imparcial”, pero la Corte claramente estableció en el caso *Baena Ricardo* que las obligaciones allí contenidas también aplican a las autoridades administrativas sin la necesidad de la existencia de un tribunal *strictu sensu*.²⁹ A la vez, es claro que los derechos contenidos en el artículo 8 no son aplicables solamente a las revisiones judiciales de las decisiones administrativas, sino a cualquier procedimiento administrativo relativo a la determinación de “derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

34. El artículo 25 de la Convención Americana se encuentra directamente relacionado al artículo 8 y establece el derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido para proteger los derechos fundamentales reconocidos en la Convención y en las Constituciones o leyes de los Estados. Esta norma establece “en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales”.³⁰ Resulta claro, siguiendo tanto el significado ordinario del artículo 25 como la interpretación dada por esta Corte, que este artículo aplica a no nacionales que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado.

²⁵ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. párr. 92. *El Hábeas Corpus bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 25.

²⁶ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127.

²⁷ Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrs. 117 y 119;

y
Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 143.

²⁸ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Op.cit, párrs.124-127.

²⁹ *Ídem*, paragraph 130.

³⁰ Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, para. 23.

35. En relación a las garantías procesales en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, aún y cuando la Convención de 1951 no contiene referencia explícita sobre los procedimientos a seguir, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha señalado “la importancia de establecer, de conformidad con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, procedimientos justos y eficientes, a los que tengan acceso todos los solicitantes de asilo, para determinar la condición de refugiado con el fin de asegurar que se identifique y se otorgue protección a los refugiados y otras personas que reúnan las condiciones para acogerse a protección en virtud del derecho internacional o nacional.³¹ Este mismo criterio fue seguido por los propios Estados Partes de la Convención de 1951 en su Declaración de Diciembre de 2001.³²

36. En el caso de las Américas, en el tanto los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención existen con el fin de garantizar otros derechos contenidos en ese instrumento, lo que incluye el derecho a buscar y recibir asilo, así como el de no devolución, el criterio del ACNUR es que estas garantías son claramente aplicables en el contexto de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, los cuales son administrativos por naturaleza.

37. Desde la visión del ACNUR, los derechos contenidos en los artículos 8 y 25, leídos de manera conjunta con los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana dan paso a una serie de obligaciones en el contexto de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. En primer término, todo solicitante de asilo tiene el derecho a ser oído, con las debidas garantías y en un plazo razonable, por un tribunal o autoridad, previamente establecida por ley. Como ha sido mencionado anteriormente, el término “tribunal” aplica tanto a autoridades judiciales como administrativas. A la luz del artículo 25, el solicitante de asilo tiene el derecho a un recurso efectivo de protección contra actos que violen sus derechos fundamentales. El derecho a ser oído conlleva a el solicitante de asilo tenga la oportunidad de presentar la solicitud de asilo frente a una autoridad competente. Esto presupone que a él o ella se le ha garantizado el acceso a la seguridad y se le ha protegido de la devolución, inclusive el no rechazo en frontera y la protección contra una devolución indirecta.

38. Así, las autoridades de primera instancia en los procedimientos pueden tener un carácter administrativo o judicial. Sin embargo, siguiendo el texto del artículo 25 de la Convención Americana, la persona debe siempre tener el derecho de apelar ante un tribunal o corte de naturaleza judicial.

39. La protección contra la persecución implica que los solicitantes de asilo y los refugiados deben tener acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado para un correcto examen de su solicitud, de acuerdo a ciertos estándares y garantías. En el marco de las lineamientos básicos que deben ser respetados en todo procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, tanto el ACNUR como su Comité Ejecutivo han recomendado lo siguiente:

³¹ Ver UNHCR Executive Committee. *Conclusions adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugee*. No. 71 (XLIV) (1993), para i.

³² Ver *Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Op.cit, párrafo operativo 6.

1. El funcionario competente (funcionario de inmigración o funcionario de la policía de fronteras) al que se dirija el/la solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar en conformidad con el principio de no devolución y remitir tales casos a una autoridad superior.³³
2. El solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse³⁴, en un lenguaje y modo que comprenda (por ejemplo, de manera oral en el caso de personas que no sepan leer y/o escribir).
3. Dadas las particulares vulnerabilidades de los solicitantes de asilo, la solicitud debe examinarse en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad claramente identificada³⁵, y por un personal idóneo que cuente con los conocimientos y experiencia necesarios y comprenda las dificultades y necesidades particulares del solicitante³⁶.
4. El procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad³⁷.
5. Deben garantizarse al o a la solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como el acceso a asesoría y representación legal,³⁸ para someter su solicitud ante las autoridades. Donde el apoyo legal gratuito sea accesible, las personas que solicitan asilo deben tener acceso a él en caso de que lo requieran.³⁹ Debe darse también al solicitante la oportunidad de ponerse en contacto con un representante del ACNUR⁴⁰.
6. Debe darse acceso al solicitante al reporte de la entrevista personal y obtener su aprobación sobre los contenidos de la entrevista con el fin de evitar malentendidos y clarificar cualquier contradicción.⁴¹ Entrevistas posteriores pueden ser necesarias con el fin de aclarar aparentes inconsistencias y resolver contradicciones en una entrevista

³³ Ver UNHCR Executive Committee. *Determination of refugee status*, No. 8 (XXVIII) (1977), para e.i

³⁴ Idem, para e.ii

³⁵ Ver UNHCR Executive Committee. *Determination of refugee status*, No. 8 (XXVIII) (1977), para. e.iii.

³⁶ Ver ACNUR. *Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Op.cit, párr. 190.

³⁷ Ver ACNUR. *Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes)*. Consultas globales sobre protección internacional. EC/GC/01/12. 31 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html> [accesado el 28 de marzo de 2013], para. 50.M.

³⁸ UN High Commissioner for Refugees, *Fair and Efficient Asylum Procedures: A Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*, 2 September 2005, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html> [accessed 14 March 2013], p. 3.

³⁹ Ver ACNUR. *Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes)*. Consultas globales sobre protección internacional. Op.cit. párr. 50 (g).

⁴⁰ Ver UNHCR Executive Committee. *Determination of refugee status*, No. 8 (XXVIII) (1977), para e.iv.

⁴¹ Ver UN High Commissioner for Refugees, *Fair and Efficient Asylum Procedures: A Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*. Op.cit, p. 4.

ulterior, así como encontrar una explicación a cualquier tergiversación u ocultación de hechos importantes.⁴²

7. Aun cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador.⁴³ Debe procurarse que el solicitante exponga su caso con la mayor amplitud posible y con todas las pruebas de que disponga.⁴⁴ Dada la particular situación de las personas que solicitan asilo y la naturaleza de su huida, pueden requerirse averiguaciones adicionales y mayor información por parte el examinador.⁴⁵
8. Las razones tanto de hecho como de derecho para no otorgar el asilo deben ser establecidas en la decisión. Dicha información debe ser compartida con la persona solicitante por escrito tan pronto como sea necesario para permitirle preparar su apelación y presentarla en el plazo correspondiente.⁴⁶
9. Si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada.⁴⁷

6. Conclusión

A modo de conclusión, las dos proposiciones principales que se realizan a esta Corte son:

1. Que la institución del asilo y el principio de no devolución se encuentran en el corazón de la protección internacional de refugiados y forman parte de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos.
2. Que las garantías básicas del debido proceso y de la protección judicial según contempladas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben ser respetadas en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

19 de marzo de 2013

⁴² Ver ACNUR. *Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Op.cit, párr, 199.

⁴³ *Ídem*, párr 196.

⁴⁴ *Ídem*, párr. 205. b. i.

⁴⁵ *Ídem*, párrs. 196-197.

⁴⁶ Ver UN High Commissioner for Refugees, *Fair and Efficient Asylum Procedures: A Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*, 2005. Op.cit, pp. 5-6.

⁴⁷ Ver UNHCR Executive Committee. *Determination of refugee status*, No. 8 (XXVIII) (1977), para e.vi.