

El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados



Mesa Redonda de Expertos en Ginebra
8-9 de noviembre de 2001

Organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra

Resumen revisado de conclusiones – El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

El primer día de la Mesa Redonda de Expertos en Ginebra se basó en una ponencia de fondo preparada por Guy Goodwin-Gill, profesor de derecho internacional en la Universidad de Oxford, titulada *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection*. Los participantes contaron además con contribuciones escritas de Michel Combarous, de la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados (IARLJ); Frankie Jenkins, del Comité de Derechos Humanos de Sudáfrica; y del Centro Legal y de Inmigración de Refugiados de Melbourne, Australia. Los participantes incluyeron a 28 expertos de 18 países, representantes de gobiernos, ONG, el sector académico, la judicatura y profesionales del derecho. Rachel Brett, de la Oficina de los Cuáqueros en las Naciones Unidas en Ginebra, moderó el debate.

El resumen de conclusiones que se adjunta a continuación no refleja necesariamente los puntos de vista individuales de cada participante ni del ACNUR, sino más bien, en forma amplia, las coincidencias que emergieron de la discusión.

CONSIDERACIONES GENERALES

1. El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados plantea retos particulares a los Estados que buscan manejar eficazmente las solicitudes de asilo y al mismo tiempo garantizar que las obligaciones internacionales contraídas se cumplan plenamente.
2. La interpretación y aplicación del artículo 31 exige tomar en cuenta tanto las cambiantes circunstancias de hecho que afectan los movimientos de los refugiados y solicitantes de asilo, como los avances en el derecho internacional, incluyendo el impacto de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, la práctica de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados y otros organismos de seguimiento, y las disposiciones de otros tratados relacionados, tales como el Protocolo para Prevenir, Reprimir

y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

3. Se mencionó que el Comité Ejecutivo del ACNUR había reconocido que con frecuencia los refugiados tienen razones justificadas para el ingreso ilegal o el movimiento irregular, y que había recomendado normas apropiadas de tratamiento en sus Conclusiones No. 15, 22, 44 y 58, entre otras.
4. También se observó que para los Estados partes de la Convención de 1951 y / o el Protocolo de 1967, el artículo 31 combina obligaciones de conducta y obligaciones de resultados.
5. De este modo, el artículo 31(1) exige explícitamente a los Estados abstenerse de imponer sanciones a los refugiados comprendidos en alguna de las hipótesis ahí contenidas. El artículo 31(2) exhorta a los Estados a no restringir de manera alguna, los movimientos de refugiados incluidos en el ámbito del párrafo 1, a excepción de aquellas restricciones que sean indispensables, y esto solamente hasta que se regularice localmente su condición o se consiga su admisión a otro país.
6. La implementación efectiva de estas obligaciones demanda pasos concretos en el plano nacional. A la luz de la experiencia, y considerando la naturaleza de las obligaciones establecidas en el artículo 31, los Estados deberían tomar las medidas necesarias para garantizar que los refugiados y los solicitantes de asilo protegidos por sus términos [del artículo 31] no sean sujetos de sanciones. Específicamente, los Estados deberían garantizar que los refugiados que se benefician con esta disposición sean prontamente identificados, que no se inicien procedimientos, ni se apliquen sanciones por su ingreso o presencia ilegal, mientras esté pendiente la determinación expedita de sus solicitudes de asilo y reconocimiento de la condición de refugiado, y que se utilicen los principios de derecho internacional y las demás normas aplicables para interpretar los criterios pertinentes.
7. En particular, para cumplir con las obligaciones internacionales a nivel nacional se deben respetar los términos relevantes del artículo 31 (“llegando directamente”, “sin demora”, “sanciones”, “causa justificada”), pero además, deben tomarse en cuenta plenamente las circunstancias de cada caso individual. Basándose en la práctica de los Estados, se señaló que estas obligaciones se implementan de manera más eficaz cuando existen mecanismos nacionales, sujetos a controles externos, facultados para decidir sobre la aplicabilidad del artículo 31, que actúen respetando el estado de derecho y el debido proceso, incluyendo la información y la representación legal.
8. Es necesario adoptar medidas para asegurar que los resultados estipulados en el artículo 31(2) son alcanzados. En particular, en el plano nacional deben tomarse las medidas apropiadas para garantizar que en los casos individuales se apliquen sólo las restricciones necesarias, las que deben satisfacer los demás requisitos de este artículo, y que los principios relevantes, en especial aquellos del derecho internacional de los derechos humanos, sean tomados en cuenta.
9. La incorporación y profundización de los principios del artículo 31 en la legislación nacional, incluyendo la revisión judicial en el caso de la detención, serían un paso importante para la promoción del cumplimiento del artículo 31 y las disposiciones de derechos humanos.

Consideraciones específicas**10. Con respecto al artículo 31(1):**

- (a) El artículo 31(1) prohíbe sancionar a los refugiados simplemente por causa de entrada ilegal o porque, estando necesitados de refugio y protección, permanezcan ilegalmente en un país.
- (b) No se requiere que los refugiados hayan venido directamente de territorios donde su vida o libertad se hayan visto amenazadas.
- (c) El artículo 31(1) tenía por objeto aplicarse a personas que han transitado brevemente por otros países o que son incapaces de hallar protección efectiva en el primer país o los primeros países a los cuales han huido, y así se ha interpretado. La intención de los redactores fue excluir del beneficio de la inmunidad de las sanciones a los refugiados que habían hallado asilo, o que se habían asentado temporal o permanentemente en otro país. El simple hecho de que el ACNUR mantenga operaciones en un determinado país no debe considerarse un argumento decisivo sobre la disponibilidad de protección efectiva en ese país.
- (d) La intención del solicitante de asilo de llegar a un determinado país de destino, por ejemplo con fines de reunificación familiar, es un factor que debe tomarse en cuenta al evaluar si él o ella ha transitado por otro país o ha permanecido en él.
- (e) El tener un temor fundado de persecución se reconoce por sí mismo como una “causa justificada” para el ingreso ilegal. El “venir directamente” de tal país por medio de otro país o países en donde él o ella se encuentra en riesgo o en el cual, en términos generales, no se dispone de protección, también se acepta como “causa justificada” para el ingreso ilegal. También pueden existir otras circunstancias de hecho que constituyan “causa justificada”.
- (f) “Sin demora” es una cuestión de hecho y de grado; depende de las circunstancias del caso, incluyendo la disponibilidad de información. En este contexto, se reconoció [en la mesa redonda] que los refugiados y los solicitantes de asilo tienen obligaciones que surgen del artículo 2 de la Convención de 1951.
- (g) La implementación efectiva del artículo 31 demanda que éste se aplique también a cualquier persona que alegue estar necesitada de protección internacional; en consecuencia, esta persona presuntamente tiene derecho a recibir el beneficio provisional contemplado en el artículo 31 de no imponer sanciones mientras no se compruebe que no necesita de protección internacional, por medio de una decisión final adoptada en un procedimiento justo.
- (h) El término “sanciones” incluye, pero no se limita sólo al procesamiento, las multas y el encarcelamiento.
- (i) En principio, un transportista que permita el ingreso de un pasajero “indocumentado”, que con posterioridad se determine que tiene necesidad de protección internacional, no debería ser sujeto de sanciones.

11. En relación con el artículo 31(2)

- (a) Para los fines del artículo 31(2), no existe distinción entre las restricciones a la circulación ordenadas o aplicadas administrativamente y aquellas ordenadas o aplicadas judicialmente. La facultad del Estado de imponer una restricción debe estar relacionada con un objeto o propósito reconocido, y debe existir una relación de proporcionalidad razonable entre el fin y los medios. Las restricciones a la circulación no deben imponerse ilegal ni arbitrariamente.
- (b) La detención de refugiados y solicitantes de asilo es una medida excepcional, que sólo debe aplicarse en casos individuales, cuando la autoridad pertinente haya determinado su necesidad a la luz de las circunstancias del caso y con base en criterios establecidos por ley, de conformidad con el derecho internacional de refugiados y de los derechos humanos. Como tal, sólo puede aplicarse cuando sea necesario de acuerdo con las razones descritas en la Conclusión No. 44 del Comité Ejecutivo, particularmente para la protección de la seguridad nacional y el orden público (por ejemplo, ante el peligro de fuga), y nunca puede aplicarse ilegal ni arbitrariamente. El derecho y la práctica nacionales deben considerar plenamente las obligaciones internacionales aceptadas por los Estados, incluyendo los tratados regionales y universales de derechos humanos.
- (c) Los refugiados y solicitantes de asilo no deben ser detenidos con base en sus orígenes nacionales, étnicos, raciales o religiosos, o para fines de disuasión.
- (d) Los períodos iniciales de detención administrativa para fines de identificar a los refugiados y solicitantes de asilo y establecer los elementos de su solicitud de asilo, deben minimizarse. En particular, la detención no debe extenderse con el propósito de constituir un castigo, ni mantenerse en aquellos casos en que los procedimientos de asilo se prolongan.
- (e) La detención más allá del período inicial debe justificarse con base en uno de los propósitos indicados en el párrafo 11(b), *supra*.
- (f) Las directrices del ACNUR sobre los criterios y las normas aplicables en relación con la detención de solicitantes de asilo constituyen una guía importante. En particular, debe tratarse a las familias y a los niños de conformidad con las normas internacionales, y los niños y las niñas menores de 18 años nunca deberían ser detenidos. En principio, las familias no deberían ser detenidas y en los casos en que esto suceda, no deben ser separadas.
- (g) Existe una diferencia cualitativa entre la detención y otras restricciones a la libertad de movimiento. Muchos Estados han sido capaces de manejar sus sistemas de asilo y sus programas de inmigración sin recurrir a las restricciones físicas. En los casos individuales antes de recurrir a la detención se deberían tomar en cuenta otras opciones. Tales alternativas incluyen la obligación de reportarse y cumplir con las normas de residencia, el pagar una fianza, la supervisión comunitaria, o la existencia de centros abiertos [para refugiados]. Estas posibilidades deben explorarse con la participación de la sociedad civil.
- (h) El acceso a procedimientos justos y expeditos para determinar la condición de refugiado o para establecer si ya existe una protección efectiva, es un elemento importante para garantizar que no se someta a los refugiados a detenciones arbitrarias o prolongadas.

- (i) En términos de garantías procesales, debe existir como mínimo el derecho a revisar la legalidad y la necesidad de la detención ante una corte o tribunal independiente, de conformidad con el Estado de derecho y los principios del debido proceso. Los refugiados y los solicitantes de asilo deben recibir asesoría sobre sus derechos legales, tener acceso a un abogado y a las cortes y tribunales nacionales, y estar en condiciones de contactar a las oficinas del ACNUR.
- (j) De solicitarlo, el ACNUR debe ser informado de todos los casos de refugiados y solicitantes de asilo detenidos, y tener acceso autorizado a ellos.
- (k) Cuando la detención se considere necesaria, los Estados deben garantizar que se trate a los refugiados y solicitantes de asilo de conformidad con los estándares internacionales. No deben ubicarse en áreas o en instalaciones donde se ponga en peligro su seguridad física o su bienestar; debe evitarse el uso de prisiones. La sociedad civil debe involucrarse en el seguimiento de las condiciones de detención.

Consideraciones adicionales

- 12. Las estrategias no-legales y el seguimiento adecuado son esenciales. Se incluye aquí la preparación y difusión de instrucciones a los niveles pertinentes del gobierno y la administración sobre la implementación del artículo 31, la capacitación, y el fortalecimiento de la capacidad local. Debe prestarse especial atención a garantizar que las estrategias y acciones adoptadas por los Estados no contribuyan a exacerbar las percepciones, conductas o actitudes racistas o xenófobas.
- 13. Los Estados deben mantener registros precisos de todos los refugiados y solicitantes de asilo que se encuentren detenidos, o cuya libertad de circulación se halle de otro modo restringida. Deben publicar datos estadísticos sobre tales detenciones y sobre las restricciones a la circulación y, de conformidad con sus obligaciones bajo el artículo 35 de la Convención, deben informar regularmente al ACNUR sobre los casos de refugiados y solicitantes de asilo detenidos.