Calidad de asilado y huésped, en el Derecho Internacional

Autor

Juan Pablo Jarufe Bader
Email: jjarufe@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3173
(56) 22 270 1850

Documento elaborado para la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, del Senado.

Nº SUP: 121513

Resumen

El concepto de asilo político no puede entenderse cabalmente, si primero no se hace referencia al de refugio, figura jurídica consagrada universalmente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, así como en su Protocolo de 1967.

El asilo alude al derecho de las personas "a buscar protección fuera de su país de origen o de residencia habitual", como consecuencia del temor de ser perseguidas por razones de raza, religión, género, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social.

Tradicionalmente, el Derecho Internacional ha distinguido entre el asilo de índole territorial, que corresponde a la protección otorgada a una persona en el espacio de un país; y el de naturaleza diplomática, que se concede en las mismas representaciones oficiales de cada estado.

El derecho al asilo aparece contenido en una serie de instrumentos multilaterales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención sobre Asilo Territorial, de 1954; la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Resolución N° 2312 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1967; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969.

Respecto a las disposiciones internas en materia de asilo, estas aparecen contenidas fundamentalmente en el Decreto Ley N° 1.094, también conocido como Ley de Extranjería, cuyo artículo 37 le permite a un inmigrante obtener una visa de residente con asilo político por un máximo de dos años, con la opción de prórroga por períodos afines, de manera indefinida, así como con la posibilidad de modificar posteriormente su situación legal.

Finalmente, en relación a la calidad de huésped diplomático, esta no existe formalmente en el Derecho Internacional, si bien recientemente ha sido invocada frente a discrepancias entre países y persecuciones políticas, sin tener un plazo previamente establecido.

Introducción

El presente informe precisa los alcances de las categorías de asilado y huésped, respectivamente, a la luz de los convenios internacionales y de las prácticas de la diplomacia.

El documento recoge datos del reporte BCN "Normativa sobre refugiados: experiencia nacional y paradigmas internacionales", del mismo autor del presente informe (Disponible en: http://bcn.cl/2apml).

I. Conceptos de refugiado, asilado y huésped

1. El estatus de refugiado

1.1. Derecho Internacional

El concepto de asilo político no puede entenderse cabalmente, si primero no se hace referencia al de refugio, figura jurídica consagrada universalmente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, así como en su Protocolo de 1967, textos que consideran al refugiado como toda persona que, por fundados temores de ser perseguida, se halle fuera de su país de origen o de su residencia habitual (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

A nivel interamericano, en tanto, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, aprobada en 1984, recomienda a los países signatarios extender la definición del concepto, conforme a la doctrina aplicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para el caso de “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 de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984). De igual manera, refrenda el carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario del reconocimiento de esta condición.

1.2. Ordenamiento interno

En el caso nacional, desde el 28 de enero de 1972 el Estado de Chile es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aunque con las siguientes reservas (Decreto N° 287, 1972):

- Respecto del artículo 34°, sobre naturalización, “el gobierno no podrá conceder a los refugiados mayores facilidades que a los extranjeros en general, dado el carácter liberal de las leyes chilenas sobre nacionalización”; y
- Respecto del artículo 32°, sobre expulsión, “el gobierno no podrá conceder un plazo mayor al que conceden las leyes chilenas a los demás extranjeros, en el caso de dar cumplimiento a la orden de expulsión”.

En tanto, en abril de ese mismo año, el país se hizo parte del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Decreto N° 293, 1972); mientras que a nivel regional ha ratificado la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, de la VI Conferencia Internacional Americana (La Habana, 1928) (Decreto N° 941, 1934); la Convención sobre Asilo Político, de la VII Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933) (Decreto N° 492, 1935); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Decreto N° 873, 1991).

Ahora bien, la legislación nacional sobre la materia aparece recogida en la Ley de Extranjería (Decreto Ley N° 1.094, del Ministerio del Interior) y principalmente en la Ley N° 20.430, de 2010, cuerpo legal que establece los lineamientos centrales sobre esta materia.

En cuanto a la primera fuente, su artículo 34 *bis* considera la categoría de refugiado, en referencia a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, disponiendo que a toda persona en dicha condición, se le conceda una visación de residencia.

Asimismo, en su artículo 39 establece que los refugiados no pueden ser expulsados hacia el país donde su integridad física corra peligro, en función de motivos políticos, raciales, religiosos o de nacionalidad (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

Por su parte, la Ley N° 20.430 busca amparar a quienes ostenten esta calidad, abordando la figura de refugio de forma separada a la de asilo diplomático, que en lo sucesivo sigue rigiéndose por la Ley de Extranjería (Ley N° 20.430, 2010).

En esta línea, la condición de refugiado es cautelada a partir de una serie de principios enumerados en el artículo 3°, como los de no devolución, prohibición de rechazo en frontera, no sanción por ingreso ilegal, confidencialidad, no discriminación, trato más favorable posible y unidad de la familia.

Ahora bien, el artículo 9° extiende el estatuto de refugiado al núcleo familiar del titular de dicha condición, ya se trate de su cónyuge, conviviente, ascendientes o descendientes, así como de los menores de edad bajo su tutela, todos los cuales tienen derecho a acceder a prestaciones de salud, educación, vivienda y trabajo, en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos foráneos (artículo 13°).

En cuanto a las exclusiones de este sistema de protección, el artículo 16° rechaza la calidad de refugiado para toda persona que hubiese perpetrado (Ley N° 20.430, 2010):

- Delitos contra la paz, de guerra, o de lesa humanidad, que estén consignados en algún instrumento internacional ratificado por el Estado de Chile;
- Graves delitos comunes fuera del territorio nacional y antes de ser admitida como refugiada; o
- Actos contrarios a los principios y finalidades de la Carta de Naciones Unidas.

Finalmente, el artículo 5° considera la posibilidad excepcional de que el Estado de Chile expulse a un refugiado, invocando razones de seguridad nacional u orden público. En tal escenario, el afectado puede apelar, ya sea por la vía administrativa o judicial, al tiempo que el estado tiene que concederle un lapso de treinta días para gestionar su admisión legal en otro país.

2. La figura del asilo

2.1. Tratamiento a nivel multilateral

El asilo político, en tanto, alude al derecho de las personas "a buscar protección fuera de su país de origen o de residencia habitual", como consecuencia del temor de ser perseguidas por razones de raza, religión, género, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2019).

Tradicionalmente, el Derecho Internacional ha distinguido entre el asilo de índole territorial, que corresponde a la protección otorgada a una persona en el espacio de un país; y el de naturaleza diplomática, que se concede en las mismas representaciones oficiales de cada estado, las que gozan de inviolabilidad.

De acuerdo a las máximas del Sistema de Naciones Unidas, la admisión del asilo se produce una vez que un estado, o la propia Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), han reconocido la condición de refugiado del solicitante (Sánchez, Rocío, 2001).

El derecho al asilo aparece contenido en una serie de instrumentos multilaterales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 14 establece que, en caso de persecución, cualquier individuo tiene la prerrogativa de solicitar asilo y gozar de él, en cualquier país, si bien se trata de una garantía inadmisible para quienes tengan vigente una acción judicial originada por delitos comunes o actuaciones contrarias a los fines de la Carta de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1948).

En la misma línea, el artículo II de la Convención sobre Asilo Territorial, de 1954, consagra el respeto internacional a la jurisdicción estatal sobre las personas que ingresan desde un tercer país en el que son peseguidas "por sus creencias, opiniones o filiación política, o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos" (OEA, 1954).

Al respecto, el artículo siguiente de este pacto exime a todo estado de la obligación de entregar a otro a individuos que sufran esta clase de situaciones; situación análoga a la prescrita en el artículo IV, que descarta la posibilidad de extradición de estas mismas personas.

Asimismo, los artículos VII y VIII rechazan cualquier posibilidad de que un estado exija a otro la restricción a las libertades de expresión, reunión o asociación de un individuo, salvo en casos en que el ejercicio de estas garantías se configure en propaganda sistemática de incitación al uso de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del estado reclamante (OEA, 1954).

Por otra parte, y siguiendo lo prescrito por la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Resolución N° 2312 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1967, prescribe en su artículo 11 el respeto al asilo concedido a una persona de parte de un estado, en el ejercicio de su soberanía, descartando de todos modos esta garantía en el caso de quienes hayan perpetrado delitos contra la paz, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad.

De igual, manera, el artículo 31 de este instrumento normativo descarta la negativa de admisión, expulsión o devolución obligatoria de una persona hacia cualquier estado donde pueda ser perseguida, a excepción de "razones fundamentales de seguridad nacional o de salvaguarda a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas" (Asamblea General de Naciones Unidas, 1967).

Enseguida, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, estipula en su artículo 22 numeral 7 el derecho de las personas a 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".

Tal como en los casos anteriores, el numeral siguiente prohíbe la expulsión o devolución de un extranjero a un país, sea o no el de su origen, en que su vida pueda estar en riesgo (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Por último, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 2016, sostiene en su punto 70 el reconocimiento a la opción de que un refugiado pida asilo en el país de su elección (Naciones Unidas, 2016).

2.2. Normativa nacional

Respecto a las disposiciones internas en materia de asilo, estas aparecen contenidas fundamentalmente en el Decreto Ley N° 1.094, también conocido como Ley de Extranjería, que en su artículo 34 admite la posibilidad de que se entregue una visación de residente con asilo político a los ciudadanos foráneos que, buscando cautelar su propia integridad y a consecuencia del ambiente político de su país de origen, se vean obligados a pedir asilo ante alguna legación diplomática nacional (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

De acogerse esta solicitud, esta adquiere el carácter de provisoria, tras lo cual los antecedentes del caso son estudiados por la Cancillería y el Ministerio del Interior, respectivamente.

Si las autoridades refrendan la decisión original, el asilo diplomático asume el carácter de definitivo, extendiéndose igualmente a los integrantes de la familia del ciudadano extranjero en cuestión.

Respecto a personas de otras latitudes que hubiesen ingresado al país de manera irregular, el artículo 35 les permite de todos modos optar a este permiso, aunque bajo la condición de presentarse ante las autoridades para acreditar su identidad. La definición de estas situaciones es resorte de la cartera de Interior, previo informe de la Dirección General de la Policía de Investigaciones.

La extensión máxima de la visa de residente con asilo político es de dos años, conforme lo dispuesto en el artículo 37 de la citada norma, con la opción de prórroga por períodos afines, de manera indefinida, así como con la posibilidad de modificar la situación legal del interesado.

Asimismo, y tal como en el marco internacional antes descrito, el texto legal chileno prohíbe, en su artículo 39, la expulsión de un asilado político hacia cualquier país en que su existencia corra peligro, en función de motivaciones raciales, religiosas, sociales, políticas o de nacionalidad (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

Ahora bien, el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06), que se halla actualmente en su segundo trámite legislativo, en la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, del Senado, contiene en su Título V una serie de especificaciones acerca de la situación del asilo político.

Al respecto, el artículo 92 dispone la concesión de residencia con asilo político a cualquier ciudadano foráneo que, invocando razones de seguridad personal, fruto de circunstancias políticas en su país de residencia, se vea obligado a recurrir ante alguna legación diplomática chilena o bien acceda a territorio chileno pidiendo asilo, "aun en condición migratoria irregular" (Senado de Chile, 2019: 39).

Junto a lo anterior, el mismo artículo agrega que, en caso de aceptarse la solicitud de asilo diplomático o territorial en el carácter de provisoria, esta tendrá una duración limitada de noventa días. Tras dicho lapso, el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto a la cartera de Interior y Seguridad Pública, determinará la posibilidad de concederle a la persona un permiso de residencia temporal, extensivo a su núcleo familiar, que de todos modos no le priva de su estatus de asilado político.

Enseguida, el artículo siguiente contempla la opción de que el ciudadano extranjero solicite este mismo trato, en tanto en cuanto se vea imposibilitado de retornar a su país de origen, habida cuenta del desencadenamiento de nuevos sucesos políticos en este territorio.

Por último, el artículo 95 de la propuesta prohíbe la expulsión de todo asilado político hacia algún país en que se vea amenazada su libertad, en razón de causas raciales, religiosas, sociales, políticas o de nacionalidad (Senado de Chile, 2019: 39).

3. La condición de huésped diplomático

En relación a la calidad de huésped diplomático, esta no existe formalmente en el Derecho Internacional, si bien recientemente ha sido invocada ante situaciones de discrepancia entre países (La Razón, 2019) y persecuciones políticas, sin tener un plazo previamente establecido.

Este recurso, en definitiva, ha sido empleado como medio para hallar una solución frente a la imposibilidad de ciertas personas de salir de un país, y a efecto de no deteriorar los vínculos diplomáticos entre los estados involucrados (El Nacional, 2019).

Referencias

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2019, julio 11). Derecho de Asilo. Disponible en: http://bcn.cl/2aplx.

El Nacional. (2019, mayo 1). Diferencias entre ser huésped y pedir asilo en una embajada. *El Nacional*. Disponible en: http://bcn.cl/2apn3.

La Razón. (2019, mayo 10). Huésped diplomático. *La Razón*. Disponible en: http://bcn.cl/2apr2.

Sánchez, Rocío. (2001, noviembre 30). El derecho de asilo, como derecho humano. Disponible en: http://bcn.cl/2apr9.

Textos normativos

Asamblea General de Naciones Unidas. (1967, diciembre 14). Declaración sobre el Asilo Territorial. Disponible en: http://bcn.cl/2apqy.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969, noviembre 22). Disponible en: http://bcn.cl/1txhc.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. (1951, julio 28). Disponible en: http://bcn.cl/1g42j.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. (1984, noviembre 22). Disponible en: http://bcn.cl/1g42g.

Decreto Ley N° 1.094. (1975, julio 19). Disponible en: http://bcn.cl/29tih.

Decreto N° 287, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba la Convención sobre Estatuto de los Refugiados. (1972, julio 19). Disponible en: http://bcn.cl/21tjd.

Decreto N° 293, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. (1972, julio 20). Disponible en: http://bcn.cl/29yln.

Decreto N° 492, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención sobre Asilo Político. (1935, mayo 17). Disponible en: http://bcn.cl/1ayg3.

Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1991, enero 5). Disponible en: http://bcn.cl/2572.

Decreto N° 941, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros. (1934, septiembre 14). Disponible en: http://bcn.cl/1a99y.

Ley N° 20.430, que establece disposiciones sobre Protección de Refugiados. (2010, abril 15). Disponible en: http://bcn.cl/19nof.

Naciones Unidas. (2016, septiembre 13). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Disponible en: http://bcn.cl/2apn1.

Naciones Unidas. (1948, diciembre 10). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: http://bcn.cl/2apm5.

OEA. (1954, marzo 28). Convención sobre Asilo Territorial. Disponible en: http://bcn.cl/2apqz.

Senado de Chile. (2019, junio 11). Proyecto de Ley, en segundo trámite constitucional, Ley de Migración y Extranjería (Boletín Nº 8.970-06). Disponible en: http://bcn.cl/2aplv.