

PROTECCIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO: UNA RESPONSABILIDAD ESTATAL POSTERGADA¹



Se sigue dando un aumento de solicitudes de asilo pendientes de resolución. Estas requieren una respuesta del Estado con reglas claras en base a las normas del sistema de asilo internacional, como principal medida para un efectivo cumplimiento de los derechos humanos e integración socioeconómica de la población solicitante de asilo en Paraguay. Esto ya no puede ser postergado.

PALABRAS CLAVES: solicitantes de asilo, refugiados, asistencia humanitaria, sistema de asilo, protección social.

Paulo González

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA

¹ Los aspectos mencionados en este balance serán profundizados en este artículo, que no se centra en casos paradigmáticos ni resalta casos particulares, sino que busca establecerse como un seguimiento de las generalidades evidenciadas y sistematizadas concernientes a la situación de las personas solicitantes de la condición de refugiado en Paraguay.

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En el año 2002, Paraguay sancionó la Ley General de Refugiados N.º 1938/2002, la cual considera a las personas refugiadas² tanto en su definición “clásica” (Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados) como en la definición regional “ampliada” de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984:

[...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados [sic] 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 público³.

Esta ley facultó al Estado paraguayo para la resolución de solicitudes de asilo⁴ por medio de evaluaciones de elegibilidad de acuerdo con los criterios establecidos por las convenciones y los procedimientos del Alto Comisionado de la ONU para Refugiados (ACNUR), gestión que antes se realizaba directamente entre la Cancillería paraguaya y oficiales de elegibilidad del ACNUR, quienes recibían, analizaban y resolvían los casos.

Según la Comisión Nacional de Refugiados (Conare), entre 2003 y 2016, el número de personas refugiadas reconocidas alcanzó en total 208⁵, siendo el número de casos pendientes de resolución 22 en 2016⁶. La Codehupy alertaba en su informe del 2016⁷ sobre la acumulación de solicitudes de asilo no resueltas y cómo esto se traduce en mayor vulnerabilidad y precariedad para personas que ya llegan a Paraguay en busca de mayor protección.

Dos años después, se advertía sobre el aumento de personas desplazadas y solicitantes de asilo, y el desafío que podría representar para el Gobierno paraguayo tener que dar respuesta a cientos de personas sabiendo las limi-

2 Son aquellas que ya han sido reconocidas por el Estado como refugiadas.

3 Adoptada en el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados se adoptó en la ciudad colombiana del 19 al 22 de noviembre de 1984. La definición se encuentra en su conclusión tercera. ACNUR, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>.

4 Una persona solicitante de asilo es quien se encuentra en proceso de ser reconocida o rechazada (con derecho a apelar).

5 Mario Costa, “Un Estado nacional, solidario y humanitario con la persona desprotegida: un anhelo de la ONU”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 473-482. Son 204 según el Mid-Year Statistical Fact Sheet ACNUR, de junio de 2020, https://www.acnur.org/op/op_fs/5f93892e4/unhcr-mid-year-statistical-fact-sheet-paraguay-june-2020.html.

6 Son 34 de acuerdo con el Mid-Year Statistical Fact Sheet ACNUR, de junio de 2020, https://www.acnur.org/op/op_fs/5f93892e4/unhcr-mid-year-statistical-fact-sheet-paraguay-june-2020.html.

7 Costa, “Un Estado...”.

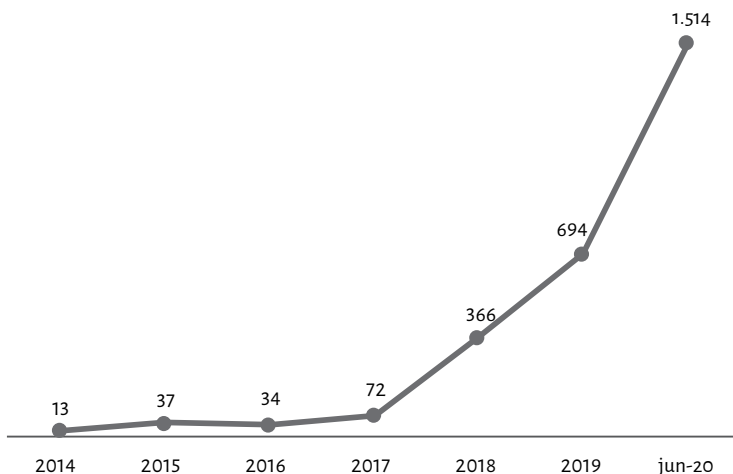
tadas capacidades de la Conare⁸. Estas cifras fueron elevándose con el correr de los últimos años.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2020

SOLICITANTES DE ASILO EN PARAGUAY

Actualmente se registran 1.514 solicitudes de asilo pendientes de resolución (gráfico 1).

Gráfico 1. Solicitantes de asilo en Paraguay (2014-2020)



Fuente: Mid-Year Statistical Fact Sheet ACNUR, de junio de 2020.

La curva de aumento que se ve en el gráfico 1 muestra cómo impacta en el sistema de asilo paraguayo el crecimiento de la movilidad forzada venezolana en la región, y que Paraguay se establezca como país de destino, sumado a la demora de la Conare para resolver casos pendientes de años anteriores.

Ante un exceso de casos sin resolver, la determinación individual de la condición de refugiado resulta impracticable. En este caso particular, la Conare venía realizando registros y entrevistas para cada solicitud por medio de

8 Paulo González, "Nuevos desafíos del Estado de Derecho para garantizar la integración y el cumplimiento de los derechos humanos del creciente número de solicitantes de refugio", en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 533-540.

un procedimiento fusionado, lo que ayudó a tener información pertinente de cada caso. Este consiste en agregar preguntas adicionales durante el proceso de registro con el fin de capturar información adicional de la persona que se registra.

Por ejemplo, se puede recopilar información adicional sobre el lugar de origen o nacionalidad, los motivos de la huida, la exclusión, consideraciones y vulnerabilidades o necesidades específicas. Los pasos del proceso de registro y de determinación de condición de refugiado (DCR) se fusionan efectivamente, cuando la entrevista de registro es más detallada y sirve como base para reconocer a las personas como refugiadas. No obstante, también puede facilitar la derivación a otros flujos de procesamiento de casos y facilitar otras formas de intervenciones de protección.

Si bien la Conare mencionó que aplicó el reconocimiento colectivo de la condición de refugiado⁹, en realidad lo que se hizo fue tratar en un mismo día la aprobación de casos evaluados individualmente en un procedimiento fusionado en conjunto debido a la excesiva acumulación.

Se reconoce la gestión de la Secretaría Ejecutiva de Conare para avanzar con la aprobación de las 720 solicitudes de asilo de venezolanos y 4 cubanos. Sin embargo, desde esa última sesión de la Conare¹⁰ hasta ahora, las personas reconocidas como refugiadas no cuentan con la resolución de aprobación del refugio firmada por la Conare para tramitar la radicación en Migraciones y con esto obtener la ansiada cédula de identidad en Identificaciones.

Las solicitudes de asilo continúan su ritmo de acumulación, con 729 nuevas solicitudes de asilo de población venezolana pendientes, aumentando a 702 las solicitudes de la población cubana que se acumulan sin tratarse desde el año pasado.

Sin la cédula de identidad paraguaya, los derechos de las personas refugiadas siguen siendo vulnerados, ya que mientras tanto solo cuentan con una constancia de solicitud en formato hoja de papel A4¹¹. Recordemos que la cédula es la herramienta fundamental para tener acceso a los ya de por sí precarios sistemas de inserción económica y protección social¹².

9 Esto significa que se presume que cada individuo de un grupo en particular califica para la condición de refugiado. Esta presunción se fundamenta en la información objetiva relacionada con las circunstancias que originan su huida.

10 "2019: Paraguay concede refugio a 720 venezolanos y 4 cubanos", *Última Hora*, 5 de enero de 2020, acceso el 10 de octubre de 2020, <https://www.ultimahora.com/2019-paraguay-concede-refugio-720-venezolanos-y-4-cubanos-n2863347.html>.

11 Actualmente, la constancia de solicitud de refugio tiene vigencia por un año. La medida adoptada por la Conare pretende ahorrar a los solicitantes de asilo tiempo y dinero (pasajes de bus, a veces desde otras ciudades hasta Asunción), considerando la situación socioeconómica de la gran mayoría.

12 Paulo González, "Derechos Humanos, refugiados, refugiadas y solicitantes de asilo en Paraguay", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 591-600. González, "Nuevos desafíos...". Paulo González, "A mayor cantidad de solicitantes de asilo, menor respuesta del Estado paraguayo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 569-574.

A todo esto, se sumó el contexto de la covid-19 con las medidas de distanciamiento social de la cuarentena que afectaron en mayor medida a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, ya que casi en su totalidad se encontraban realizando precarias tareas remuneradas en el sector informal.

PROCESO PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO COMO PERSONA REFUGIADA EN PARAGUAY¹³

Para ilustrar el procedimiento, los temas priorizados son el acceso al sistema de asilo, el acceso al territorio y cómo afecta la situación del derecho a las personas de interés en términos de protección social.

Acceso al sistema de asilo

La resolución de las solicitudes de asilo sigue siendo un tema central para las personas extranjeras que buscan acogerse al derecho al asilo en nuestro país. En las evaluaciones de casos realizadas por Semillas para la Democracia, las personas hacen constante referencia no solo a la demora e incertidumbre para la obtención de la constancia provisoria en la Conare y la documentación a refugiados reconocidos a finales del 2019, sino también a las pocas posibilidades –y limitaciones– que resultan al presentar esa documentación en busca de empleo o inserción financiera.

Para afrontar el distanciamiento social y límites para la movilidad interna por la covid-19, la Conare gestionó la posibilidad de solicitar la condición de persona refugiada de forma virtual. Esta gestión ya se realizaba antes de la pandemia, pero con esta se convirtió en la única vía, puesto que se suspendió la atención al público por el cierre de su oficina.

Esta iniciativa permite la descentralización de un proceso que años atrás requería que los y las solicitantes se trasladaran hasta el centro de Asunción, asumiendo los costos y riesgos que pudieran presentarse durante dicha movilidad. De este modo, las personas que han logrado ingresar al país no enfrentaron obstáculos para presentar su solicitud de asilo.

Desde que se iniciaron las restricciones de acceso al territorio, Paraguay no estableció ninguna posibilidad normativa para que personas con necesidades de protección internacional puedan acceder al territorio nacional. En este sentido, si bien se reconoce la facultad soberana de los Estados para regular la entrada de no nacionales a su territorio y también de establecer requerimientos sanitarios (exámenes, aislamiento postingreso, por ejem-

13 Se basa en información sistematizada de las experiencias realizando diagnósticos participativos, entrevistas y evaluaciones con personas refugiadas y solicitantes de asilo, y la sistematización de datos sobre el trabajo de asistencia humanitaria de Semillas para la Democracia.

plo), el Derecho Internacional¹⁴ impide negar una oportunidad efectiva de solicitar asilo o dar lugar a una devolución.

Ahora bien, la dificultad se presentó en la incertidumbre a partir de la demora y la falta de información por parte de la Conare a pedidos concretos de renovación de constancias o apoyo de la institución para el efectivo acceso a derechos. Con esto contribuyó que, desde que inició el cese de atención presencial a mediados de marzo, un número de WhatsApp constituía el único canal de comunicación con la Secretaría Ejecutiva del organismo.

Las evaluaciones arrojan que las personas cubanas no tienen información sobre el estado de sus solicitudes de asilo, en tanto que las personas venezolanas expresan su preocupación por no recibir la documentación (cédula) que les corresponde a quienes fueron reconocidas como refugiadas a fines de 2019¹⁵. Esto no es un dato menor, ya que evidencia que la incertidumbre no culmina una vez que se cuenta con el refugio aprobado.

Finalmente, es preocupante la continua sensación de diferencia en el trato manifestada por la población cubana, la cual percibe que la falta de respuesta a sus solicitudes es una cuestión de abandono adrede por su nacionalidad y, por lo tanto, les afecta la sensación de seguridad, en el relacionamiento con las organizaciones e instituciones responsables del sistema de asilo y apoyo a la población.

Acceso al territorio en el contexto de la covid-19

Desde mediados de marzo de este año se limitó el ingreso al país a nacionales y extranjeros residentes mediante los Decretos N.º 3458 y N.º 3465¹⁶ del Poder Ejecutivo. Las autoridades paraguayas restringieron el acceso al territorio a personas que explícitamente solicitaban protección internacional en frontera. Hubo casos excepcionales que fueron autorizados por el Centro de Coordinación Interinstitucional¹⁷ a ingresar al país, previa cuarentena obligatoria en albergues supervisados. Se tiene registro del ingreso de una familia (2 adultos, 3 menores) y dos hombres adultos (casos individuales)¹⁸.

Asociaciones de personas migrantes¹⁹ venezolanas, residentes cubanas y solicitantes de asilo alertaron en los meses de la pandemia sobre casos de

14 UNHCR, *Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19*, acceso el 16 de marzo de 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/5e74e29a4.html>.

15 Última sesión de resolución de solicitudes de asilo de la Conare.

16 Luego derogados por el Decreto N.º 4026/2020, de apertura parcial y temporal de puestos de control migratorio, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/porta/adjunto/b239d9-DecretoN4026.PDF>.

17 Creado por resolución del Consejo de Defensa Nacional, ante la intervención de la Conare.

18 Siempre según los datos recogidos por Semillas para la Democracia.

19 La persona migrante que busca regularizar su estadia en el país por la vía migratoria regular.

personas refugiadas y residentes en Paraguay que se encuentran en el extranjero sin posibilidad de reingreso al territorio en los puntos fronterizos de Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este y Encarnación.

Esta situación evidencia un problema de compleja solución, pues tiene sus raíces en una cuestión estructural del funcionamiento del Estado paraguayo. Existe una escasa cooperación entre la Dirección General de Migraciones (Ministerio del Interior) –a cargo del control fronterizo– y la Conare (Ministerio de Relaciones Exteriores) –autoridad competente en la determinación de la condición de refugiado–. Por lo tanto, es necesaria una mayor cooperación interinstitucional entre estos ministerios.

Además, según las personas de interés²⁰, hay cierta discrecionalidad en los criterios aplicados por los oficiales migratorios en frontera, quienes, al parecer, desconocen los derechos de solicitantes de asilo.

Asimismo, sigue siendo preocupante que se solicite documentación no obligatoria²¹ a personas venezolanas y el otorgamiento de permisos de estadía por 10 días sin criterio o razón claros. En ese contexto, se repiten los relatos sobre episodios de amenazas (de encarcelamiento o devolución al Brasil, por ejemplo) y pedidos de coima por parte de la Policía y funcionarios, tanto en el Puente de la Amistad (Ciudad del Este-Foz de Yguazú) como en el San Roque González de Santa Cruz (Encarnación-Posadas).

Reconocimiento y garantía de derechos en el contexto de la covid-19

Paraguay se caracteriza por tener una baja cobertura en términos de protección social, con servicios de asistencia social fragmentados, segmentados y poco conocidos.

Las personas solicitantes de asilo encuentran barreras para acceder a educación y salud públicas, así como al empleo formal. En cuanto a esto último, hay muchas reclamaciones sobre las trabas para las inscripciones en el RUC (Registro Único de Contribuyentes) e IPS (Instituto de Previsión Social), requisitos fundamentales para un empleo formal. Esto, porque los empleadores desconocen (o no quieren reconocer) los derechos establecidos en las constancias otorgadas por la Conare. Pocas personas pudieron acceder a

20 Personas de interés son a quienes Semillas para la Democracia debe asistir por mandato del ACNUR: solicitantes de asilo, refugiados, y personas venezolanas desplazadas residiendo en Paraguay, independientemente de su estatus migratorio. Estas expresiones son resultado de evaluaciones hechas por Semillas para la Democracia a casos individuales y grupos familiares, sumadas a los diagnósticos participativos (con hombres, mujeres y población LGTBI).

21 El pasaporte vigente no es requerido por ley, según Resolución N.º 062 de fecha 01/02/19 de Migraciones. Por otro lado, aunque esta resolución establezca facilidades, la alta tasa a pagar por ella excluye a la mayoría de las personas venezolanas que buscan radicarse. En <http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/radicaciones/radicacion-temporaria-venezolanos>.

este tipo de registros y las que lo hicieron, fue tras muchos esfuerzos y con el apoyo de sus empleadores.

Lo relatado contraviene lo que establece el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, acerca de la obligación de los Estados de asegurar todos los derechos de migrantes trabajadores y sus familiares, que se hallan dentro de su territorio. Igualmente, en la Opinión Consultiva N.º 18²², la Corte IDH establece que la condición migratoria de una persona no puede constituir de manera alguna una justificación para privar del goce y ejercicio, entre otros, de sus derechos laborales.

Con relación al empleo formal en el contexto de la pandemia, la situación empeoró. Las pocas personas que estaban trabajando formalmente fueron las primeras en ser cesadas. Con esto, colapsaron la demanda de asistencia humanitaria y los subsidios para cubrir gastos de alimentación, vivienda y salud.

Por encima de esto, la población migrante y refugiada fue excluida de la posibilidad de obtener el subsidio para personas trabajadoras en situación de informalidad aprobado por la Ley de Emergencia N.º 6524/2020 en su artículo 22. En efecto, el Decreto N.º 3506²³, que reglamentó esta ley, estableció como beneficiarias únicamente a personas de nacionalidad paraguaya por nacimiento o por naturalización, requisito que no estaba establecido en la ley, constituyendo esto un caso de discriminación por nacionalidad.

Ante esta exclusión, fueron las asociaciones de personas migrantes y refugiadas (Asociación de Venezolanos en Paraguay, Asociación de Cubanos y Descendientes en Paraguay), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Pastoral de Movilidad Humana, Red de Migrantes y Semillas para la Democracia quienes coordinaron acciones para mitigar el efecto de la cuarentena. Cabe destacar el rol de la Conare en la gestión para acceder a kits de alimentos entregados por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) que fueron distribuidos a solicitantes de asilo y migrantes²⁴. También se resalta la solidaridad de fundaciones y organizaciones, como el Banco de Alimentos, que realizaron donaciones para los kits de alimentos no percederos.

22 Andrea Arriola y M. Raquel Rivaldi, "Situación de las personas migrantes venezolanas refugiadas en Paraguay al tiempo de la pandemia del coronavirus covid-19", en Sandra Regina Martini, Janaína Machado Sturza, Charlise Paula Colet Gimenez, *O direito à saúde frente à pandemia COVID-19: da crise sanitária à crise humanitária no Mercosul*, (Porto Alegre: Evangraf, 2020). Versión digital disponible en <http://rediberoamericanadisa.com/wp-content/uploads/2020/09/miolo-web-o-direito-a-saude.pdf>.

23 Decreto N.º 3506/2020, Ministerio de Industria y Comercio, http://www.mic.gov.py/mic/w/mic/pdf/DECRETO%203506_2020%20Que%20reglamenta%20la%20Ley%206524_2020.pdf.

24 Esto, siguiendo el procedimiento de asistencia de emergencia de Semillas para la Democracia como agencia socia del ACNUR en Paraguay.

Como dato positivo, es importante destacar la conformación de un equipo especializado²⁵ de defensores públicos designado por el Ministerio de la Defensa Pública para trabajar casos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Estos podrían consolidarse en brindar asistencia legal, si cuentan con mayor apoyo y comunicación con las otras instituciones públicas involucradas en el sistema de asilo.

En el caso de resoluciones que deniegan el reconocimiento de la condición de refugiado, la normativa establece la posibilidad de interponer recursos administrativos que pueden ser resueltos por la propia Conare o por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, queda habilitada la posibilidad de iniciar acciones judiciales. Sin embargo, la posibilidad recursiva no se encuentra debidamente implementada en la práctica, siendo casi nula la probabilidad de ejercerla respecto de los solicitantes que ven denegadas sus solicitudes, especialmente quienes no cuentan con representación letrada.

CONCLUSIONES

La resolución de los casos que solicitan asilo en Paraguay no puede estar sujeta a la voluntad política de las instituciones responsables, atendiendo a que el derecho al asilo es de carácter apolítico.

Esencialmente, el Estado debe asumir con mejor capacidad de gestión su responsabilidad de velar por el efectivo cumplimiento de los derechos de la población solicitante de asilo en Paraguay. Para esto, el principal reto es la formalización del sistema, además de la correcta difusión de las regulaciones de las gestiones a cumplirse para acceder en tiempo y forma a una respuesta sobre una solicitud de asilo.

Asimismo, es importante visibilizar y potenciar la coordinación interinstitucional entre organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de migrantes y refugiados, ACNUR y OIM para brindar respuestas a la población de interés vulnerable con el agravante de la situación causada por la pandemia.

En cuanto al acceso a derechos fundamentales previstos en los artículos 23 y 25 de la Ley General sobre Refugiados N.º 1938 (trabajo, servicios básicos de salud, educación, seguridad social), también deben apreciarse los esfuerzos de las autoridades de la Secretaría Ejecutiva de la Conare tendientes a acompañar a solicitantes individuales y personas refugiadas que recurren a tal entidad para resolver problemas de acceso efectivo a derechos.

25 "Ha quedado conformado el Equipo Especializado en Derechos de las Personas Migrantes y en Condición de Refugio", *Ministerio de la Defensa Pública*, 22 de agosto de 2019, acceso el 22 de agosto de 2019, <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/ha-quedado-conformado-el-equipo-especializado-en-derechos-de>.

Sin embargo, es evidente la falta de políticas gubernamentales destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de estos derechos a la población de interés del ACNUR, especialmente a quienes portan una constancia provisoria como solicitantes de asilo.

La responsabilidad del Estado paraguayo ya no puede ser postergada por más tiempo.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este informe se establecen en el marco de las que fueran realizadas por el ACNUR para el Examen Periódico Universal (EPU).

El Estado paraguayo debe:

- garantizar el derecho a solicitar protección internacional ante las autoridades de todos los puestos fronterizos, estableciendo a tal fin un procedimiento claro y efectivo que involucre a la Secretaría Ejecutiva de la Conare y a la Dirección General de Migraciones.
- fortalecer las capacidades de la Conare y de su Secretaría Ejecutiva a los fines de reducir los plazos de resolución de las solicitudes de asilo y propiciar una documentación rápida y eficaz de las personas que hayan sido reconocidas como refugiadas. Ello, sin menoscabar las garantías del debido proceso de las que gozan los solicitantes del estatuto de refugiado, incluyendo la posibilidad de recurrir decisiones denegatorias, recurso que todavía no es debidamente implementado en la práctica.
- promover reuniones periódicas de la Conare no solamente para resolver las solicitudes, sino para debatir cuestiones inherentes al funcionamiento de su Secretaría Ejecutiva (capacidades, presupuesto, procedimientos, buenas prácticas) y al acceso a derechos fundamentales por parte de solicitantes y refugiados.
- garantizar el acceso efectivo a derechos fundamentales (tareas remuneradas, educación, salud, prestaciones sociales) por parte de personas solicitantes de asilo y refugiadas reconocidas con acciones a grande escala.