

Anexo: Nota del ACNUR sobre la “externalización” de la protección internacional: **políticas y prácticas relacionadas con la externalización de la protección internacional**

1. Este anexo a la nota del ACNUR sobre la “externalización” de la protección internacional (en lo sucesivo, la “Nota”) examina las diversas políticas y prácticas que se emplean para “externalizar” las obligaciones de protección internacional. Explica que las medidas que se han diseñado con el propósito de evitar o transferir responsabilidades, en lugar de compartirlas, contravienen la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en lo sucesivo, la “Convención de 1951”) y los principios ampliamente aceptados de cooperación y solidaridad internacionales. Aclara además que tales medidas de externalización difieren de las políticas y prácticas adoptadas de conformidad con el derecho internacional, cuyo propósito es compartir las responsabilidades de protección internacional con un espíritu de cooperación y solidaridad internacionales.

2. El sistema internacional de protección de los refugiados depende de la cooperación internacional y de la responsabilidad compartida entre los Estados. Los mecanismos de cooperación requieren adoptarse en concordancia con las normas de derechos humanos y de derecho internacional de los refugiados con un espíritu de cooperación y solidaridad internacionales. Las medidas que impiden que las personas solicitantes de asilo ingresen a territorio seguro y soliciten protección internacional, o bien, el traslado de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a otros países sin suficientes garantías puede entenderse como la externalización de la protección internacional según se indica en la Nota.

La externalización de la protección internacional: prácticas ilícitas

3. La externalización de la protección internacional podría incluir medidas unilaterales o de colaboración para interceptar o impedir las llegadas de las personas solicitantes de asilo y la tramitación de las solicitudes de asilo en un tercer país, sin las garantías adecuadas, provocando un cambio de las obligaciones en materia de protección internacional a otros Estados.

4. En algunos casos, hay tres categorías de prácticas que constituyen una externalización debido a su diseño específico o a su aplicación, por ejemplo la tramitación extraterritorial en un tercer país o en otros lugares, las medidas unilaterales para interceptar o evitar las llegadas que impiden el acceso al asilo y las medidas de colaboración para interceptar o impedir las llegadas.

La tramitación extraterritorial en un tercer país o en otros lugares

5. Los Estados han tratado de “externalizar” la protección internacional delegando algunos elementos de los procedimientos de asilo como la identificación y la admisibilidad, o todo el proceso, a un tercer Estado, ya sea según las leyes del Estado “externalizador” o según las del tercer Estado. También puede implicar la determinación de la condición de refugiado, con lo cual las personas solicitantes esperan el resultado en un tercer Estado.

6. La tramitación extraterritorial es **ilegal** cuando represente un intento de **evadir la jurisdicción o las responsabilidades internacionales**, o de trasladar las obligaciones, por ejemplo dejando de tramitar cualquier solicitud de asilo en el territorio del Estado; o cuando no se pueda garantizar el cumplimiento de las **normas** internacionales y nacionales; cuando no se disponga de **soluciones** duraderas para las personas refugiadas, así como de otros resultados coherentes con los derechos humanos para quienes no requieren protección internacional; o si produce un impacto negativo en la calidad de la protección proporcionada por el Estado territorial.

7. La tramitación extraterritorial también puede darse fuera del territorio de un Estado, por ejemplo, **a bordo de un barco en aguas internacionales**. ACNUR considera que la tramitación a bordo de las embarcaciones marítimas por lo general no procede, a menos que puedan garantizarse los dispositivos de

recepción y los procesos de identificación de la elegibilidad acordes con las normas internacionales¹.

8. Es posible que los Estados también procuren evadir sus responsabilidades legales recibiendo a las personas solicitantes de asilo y tramitando sus solicitudes en zonas especiales de su territorio. La tramitación o la recepción dentro de dichas **zonas de tránsito o “internacionales”** en los aeropuertos o zonas fronterizas, u otras áreas dentro del territorio de un Estado -incluidas las islas- que se declaran para efectos internos con algún estatus especial “extraterritorial” o “excluido”, no constituirán externalización cuando dicho trámite y recepción estén sujetos a las mismas normas y salvaguardas que se aplican en cualquier otro lugar del territorio de un Estado.

9. Las orientaciones del ACNUR sobre las normas relativas al trámite extraterritorial en terceros países se detallan en la [nota de orientación sobre los movimientos sucesivos](#) de 2019, en las [consideraciones sobre la protección internacional en las zonas de tránsito o “zonas internacionales” de los aeropuertos](#) de 2019, en las [consideraciones sobre los terceros países seguros](#) de 2018, en las [consideraciones jurídicas generales: operaciones de búsqueda y rescate de las personas refugiadas y migrantes en el mar](#) de 2017 (disponible en inglés), y en la [nota sobre el traslado de solicitantes de asilo de ACNUR](#) de 2013. Ver también [la nota de ACNUR sobre interceptaciones](#) (disponible en inglés), publicada en 2010, en particular los apartados sobre “tratamiento fuera del país” y “tratamiento a bordo de embarcaciones marítimas”, en los párrafos 44-49 y 56 y siguientes.

10. Además de los principios generales señalados anteriormente en la Nota, el ACNUR ha adoptado las siguientes posiciones con respecto al trámite extraterritorial:

- Los Estados no pueden evadir sus obligaciones establecidas en virtud del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos al emplear modalidades de tramitación extraterritorial. Tanto el Estado al que se le presenta una solicitud de asilo, o que realiza un monitoreo efectivo sobre la persona solicitante de asilo, como el Estado en cuyo territorio se lleva a cabo la determinación, tienen la responsabilidad conjunta de la **recepción y la tramitación**, así como la entrega de **resultados** rápidos y adecuados, de conformidad con sus obligaciones internacionales.
- Las mismas **garantías procesales y normas de recepción** que se aplican a los procedimientos de asilo nacionales territoriales también se aplican extraterritorialmente, incluido el requisito de llevar a cabo un procedimiento de asilo justo y eficiente, prohibiciones de detención arbitraria y de campamento prolongado, y las restricciones ilegales al derecho a la libertad de tránsito de las personas solicitantes de asilo.
- Al acordar un mecanismo de tramitación extraterritorial, los Estados interesados deben **aclamar previamente** quiénes son los responsables prácticos de la recepción, la tramitación y las soluciones.

11. La tramitación extraterritorial por parte de un Estado en el territorio de otro que no esté directamente relacionado con una solicitud de asilo, como la tramitación de un reasentamiento, las solicitudes de visa o las solicitudes de una modalidad de admisión humanitaria o entrada protegida no constituyen una externalización de la protección internacional. Estos son procesos que no sustituyen el acceso al asilo dentro del territorio del Estado en el que se presenta la solicitud de asilo.

Medidas unilaterales para interceptar o impedir las llegadas: una situación que impide el acceso al asilo

¹ ACNUR, *Consideraciones jurídicas generales: operaciones de búsqueda y rescate de refugiados y migrantes en el mar*, noviembre de 2017, disponible en inglés en: www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html, párrafo 7.

12. Las medidas unilaterales de los Estados que impiden que las personas solicitantes de asilo lleguen o entren a su territorio y soliciten asilo, interceptándoles en tierra, cerca de las fronteras o en el mar, incluidas las aguas internacionales, constituyen una “externalización”. Dichas medidas incluyen la devolución (pushbacks) en las fronteras o las interceptaciones marítimas y el retorno a terceros países, incluso cuando se proporciona combustible, suministros o reparaciones para permitir el viaje de ida y regreso y/o cuando se rechaza el desembarco.

13. Las medidas unilaterales para interceptar o impedir las llegadas son ilegales cuando representan un intento de evadir las responsabilidades internacionales o la jurisdicción, o de transferir las cargas, por ejemplo, mediante la medición o los “topes” de las admisiones, la externalización de los periodos de espera o la preselección extraterritorial (por ejemplo, cuando se prohíbe a las personas solicitantes de asilo presentar la solicitud dentro del territorio, pero se les exige que la presenten en las embajadas en el extranjero). Pueden ser unilaterales o con la colaboración de un Estado “de acogida” (ver también la sección siguiente). En la práctica, estas medidas implican la transferencia de la responsabilidad de la protección y los dispositivos de recepción, a la espera del acceso al territorio o de la evaluación de una solicitud. Las medidas que suponen obstáculos físicos o procedimentales para acceder al territorio o a los procedimientos, niegan el acceso efectivo al asilo. Cuando sirven de pretexto para rechazar de manera sumaria a las personas solicitantes de asilo en la frontera, es posible que todas estas medidas infrinjan la prohibición de la expulsión colectiva, el principio de no devolución y el derecho a buscar y disfrutar del asilo.

14. Las orientaciones del ACNUR que tienen pertinencia se recopilan en el Plan de Acción de los 10 puntos y en la [nota de orientación sobre los movimientos sucesivos de 2019](#), la [nota sobre interceptación de 2010](#), las [consideraciones jurídicas generales sobre búsqueda y rescate de 2017](#) (disponibles en inglés), la [intervención del ACNUR como tercero en el caso Hirsi Jamaa ante el TEDH en 2011](#) (y varias intervenciones posteriores relacionadas con el acceso al territorio). Además, el comité ejecutivo expuso su opinión sobre las medidas de interceptación en la [Conclusión 97 de 2003](#). De igual forma, hay varias orientaciones del ACNUR sobre el principio de no devolución que son pertinentes, incluida la [Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967](#). Asimismo se recomienda ver el [Manual de Protección del ACNUR](#) (disponible en inglés) en las secciones B.13.2 (no devolución) y C.2 (acceso al territorio y procedimientos).

15. Además de los principios generales mencionados en la Nota, el ACNUR ha adoptado las siguientes posiciones sobre las medidas unilaterales para interceptar o impedir las llegadas:

- Los Estados tienen derecho a gestionar sus fronteras y el ingreso a sus territorios si las medidas son coherentes con el derecho de los refugiados y de los derechos humanos. La gestión de las fronteras no debe impedir el acceso a la protección internacional a quienes la necesitan.
- La devolución sumaria o la negación de admisión por parte de un Estado, sin tener en cuenta las circunstancias individuales y una oportunidad efectiva de plantear las necesidades de protección internacional, es incompatible con las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional.
- Las medidas unilaterales que suponen una transferencia de responsabilidades o que dejan a las personas solicitantes de asilo en una situación de “órbita”, sin un país de asilo dispuesto a aceptarles, son perjudiciales para el sistema internacional de protección y para los compromisos de cooperación y solidaridad internacionales asumidos en el Pacto Mundial sobre los Refugiados.
- Los Estados no pueden negar a las personas solicitantes de asilo el acceso al territorio o a los procedimientos de asilo basándose en un límite numérico fijado arbitrariamente. El hecho de pretender hacerlo supondrá una discriminación, estará en contradicción con el derecho a buscar y disfrutar del asilo y creará un riesgo de devolución.

16. Hay otras medidas adoptadas por los Estados para limitar las llegadas que, en virtud de su aplicación general, entre otras cosas, es más probable que entren en el ámbito de las medidas legalmente permitidas por los Estados para gestionar el ingreso a su territorio. Esto incluye sanciones a los transportistas, medidas de autorización previa, requisitos de visa (incluidos algunos que pueden resultar onerosos para las personas que son nacionales de países de los que provienen los refugiados) y el uso de tecnología de barrera y de vigilancia. Incluso si estas medidas pueden tener en algunos casos el efecto de impedir que una persona solicitante de asilo viaje o ingrese al país que ha adoptado las medidas, si no hay pruebas de que estas medidas son discriminatorias en contra del derecho a buscar y disfrutar del asilo, o que conducen a la devolución, puede ser difícil demostrar que su aplicación contraviene el derecho internacional de los refugiados o de los derechos humanos.

Medidas de colaboración para interceptar o impedir las llegadas

17. Los Estados pueden impedir que las personas solicitantes de asilo lleguen a su territorio o región a través de medidas de colaboración que pueden conducir al traslado de las personas solicitantes a terceros países. Esto puede incluir la aplicación de controles migratorios de colaboración bilateral o la asignación de funcionarios de migración destacados fuera de su lugar de trabajo, la implementación de mecanismos de vigilancia o interceptación de manera conjunta o mediante autorización; otros mecanismos de control migratorio bilaterales o multilaterales (formales o informales); y la financiación, formación o desarrollo de capacidades para el control migratorio. Esta colaboración puede tener fines legítimos, como incrementar la capacidad de búsqueda y rescate o las medidas de aplicación de la ley contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Sin embargo, cuando se diseñan o aplican sin las salvaguardas adecuadas, o con el objetivo de transferir o evitar las responsabilidades de protección internacional, estas medidas de colaboración pueden constituir una externalización.

18. La defensa del ACNUR de la protección de los refugiados en la migración y los movimientos mixtos, incluida la gestión de las entradas a territorio adaptada a la protección, se establece en el plan de los 10 puntos en acción del ACNUR (actualización de 2016) (plan de los 10 puntos). Las orientaciones y la postura del ACNUR sobre las medidas de colaboración para interceptar o impedir las llegadas de personas se pueden encontrar en la [presentación de alegatos del ACNUR en el caso de S.S. y otros contra Italia \(Appl. No. 21660/18\) ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2019](#) (disponible en inglés), las [consideraciones jurídicas sobre búsqueda y rescate de 2017](#), la [nota sobre interceptación de 2010](#) y varios documentos de orientación e intervenciones judiciales relacionadas con la no devolución y el acceso al territorio. Además, el comité ejecutivo expuso su opinión sobre las medidas de interceptación en la [Conclusión 97 de 2003](#). Ver el [Manual de Protección del ACNUR](#) en las secciones B.13.2 (no devolución) y C.2 (acceso al territorio y procedimientos).

19. Además de los principios generales señalados en la Nota, el ACNUR tiene las siguientes respuestas respecto a las medidas de colaboración destinadas a la interceptación o al impedimento de las llegadas:

- Las naciones soberanas tienen el derecho y la responsabilidad de gestionar la entrada a sus territorios. Asimismo pueden colaborar con otros Estados para hacer frente a la migración irregular.
- La colaboración internacional es bienvenida para salvar vidas en tierra o en el mar, para desarrollar la capacidad de protección en los países de acogida o para frenar la trata y el tráfico de personas. No obstante, estas medidas deben llevarse a cabo de manera coherente con el derecho de los refugiados y de los derechos humanos y no deben dar lugar a la evasión o transferencia de responsabilidades para con las personas solicitantes de asilo. La colaboración internacional no debe frustrar el acceso a la protección internacional, ni impedir la huida de situaciones de inseguridad o persecución, ni exponer a las personas a un mayor riesgo de violación de los derechos humanos. Tampoco deben emprenderse iniciativas de colaboración que debiliten los sistemas de protección de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas.

Acuerdos de traslados legales: acuerdos de tercer país seguro o de traslado interestatal

20. La externalización de la protección internacional es distinta de las prácticas legales que implican una transferencia de las responsabilidades de protección internacional a un tercer Estado, adoptadas de conformidad con las normas internacionales y apoyando la cooperación internacional. Las prácticas de traslado legal son las que garantizan el respeto de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, además de aliviar la carga de los Estados en desarrollo, que acogen al 85% de la población refugiada del mundo.

21. Los acuerdos de traslados legales pueden incluir acuerdos de tercer país seguro y mecanismos regionales de desembarco que garanticen las salvaguardas adecuadas y se apliquen para compartir las responsabilidades. Además, como se menciona en la Nota, la protección y las soluciones para las personas refugiadas pueden proporcionarse a través de otros acuerdos legales, como el reasentamiento, las admisiones humanitarias y otras vías complementarias y regulares o los procedimientos de entrada protegida o de embajada, que implican la transferencia de responsabilidades de la protección internacional.

22. Los Estados pueden establecer acuerdos bilaterales o multilaterales para el traslado interestatal de las personas solicitantes de asilo o refugiadas, o trasladarlas o retornarlas a un “tercer país seguro” o a un “primer país de asilo” sobre una base ad hoc. Los traslados o retornos de las personas solicitantes de asilo también pueden realizarse en virtud de acuerdos de readmisión.

23. Sujeto a las salvaguardas pertinentes, los Estados también pueden definir acuerdos multilaterales para facilitar la distribución de la responsabilidad y, en particular, para asignar la responsabilidad de determinar una solicitud de asilo y proporcionar protección internacional. De hecho, estos acuerdos pueden ser deseables, especialmente como parte de un **enfoque regional colaborativo e integral** para la protección internacional.

24. Las orientaciones del ACNUR sobre el uso del traslado, del tercer país seguro, del primer país de asilo o de acuerdos similares se detallan en los documentos específicos sobre el “país de asilo” y en los comentarios a los acuerdos de readmisión, así como en una serie de documentos generales.²

25. Además de los principios generales señalados en la Nota, el ACNUR ha subrayado los siguientes principios y requisitos pertinentes que deben acompañar a los traslados interestatales o a los acuerdos de tercer país seguro:

- Las solicitudes de protección internacional de las personas solicitantes de asilo **deben tramitarse normalmente por y en el territorio del** Estado en el que, o bajo cuya jurisdicción, solicitaron protección, y las personas refugiadas deben recibir protección internacional en ese país.
- Es posible que un tercer **Estado asuma la responsabilidad del asilo** en el marco de un acuerdo de traslado interestatal mediante la readmisión en un “tercer país seguro” o “primer país de asilo”.

² ACNUR, *Nota de orientación sobre los movimientos sucesivos irregulares de refugiados y solicitantes de asilo*, Septiembre 2019, disponible en: www.refworld.org/es/docid/5dd426844.html (‘orientación sobre los movimientos sucesivos’). ACNUR, *Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros*, Abril de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5adf72014.html> (‘Consideraciones de tercer país seguro’). ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y /o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo*, Mayo de 2013, disponible en: www.refworld.org/es/docid/51f0e0e64.html (‘nota de ACNUR sobre traslados’). ACNUR, *Documento de políticas de protección: Operaciones de interceptación marítima y tramitación de solicitudes de protección internacional: normas jurídicas y consideraciones de políticas con respecto al procesamiento extraterritorial*, noviembre de 2010, disponible en inglés en: www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html (Nota de interceptación de ACNUR).



- El traslado interestatal de personas solicitantes de asilo y refugiadas se rige mejor por un acuerdo formal, público y jurídicamente vinculante que establezca **las responsabilidades de cada Estado** implicado, junto con los derechos y deberes de las personas solicitantes de asilo o refugiadas involucradas.
- En todos los casos de traslado de una persona solicitante de asilo a un “tercer país seguro” o de una persona refugiada a un “primer país de asilo”, y como condición previa, se deben cumplir y garantizar en la práctica determinadas **normas**. Estas incluyen: **admisión** en el Estado receptor; **disposiciones de recepción** apropiadas y **protección** contra las amenazas a la seguridad física o la libertad; protección contra **la devolución** y **normas de trato** acordes con la Convención de los Refugiados de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos; y para las personas solicitantes de asilo, el acceso en la práctica a **procedimientos de asilo justos y eficientes**, el **derecho legal de permanecer** durante el procedimiento y una condición jurídica apropiada si se determina que necesitan protección internacional; y para las personas refugiadas, el acceso a un estatuto de protección previamente reconocido. Ser un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de su Protocolo de 1967 y de los instrumentos básicos de derechos humanos sin ninguna limitación es un indicador fundamental, aunque sigue siendo esencial una evaluación de la legislación interna del Estado y su aplicación real en la práctica.
- En lo que respecta a las normas de trato acordes con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos, además de los criterios para determinar quién es una persona refugiada y el principio de no devolución, esto incluye una serie de otros derechos importantes que deben otorgarse a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, entre los que se encuentran el acceso a los tribunales, la asistencia pública (incluida la asistencia sanitaria), el empleo, la educación, la seguridad social y la libertad de tránsito. Además, el artículo 34 de la Convención de 1951 pide a los Estados que faciliten la integración de las personas refugiadas.
- El Estado que traslada a las personas solicitantes de asilo o refugiadas a otro Estado tiene **la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones de protección** en la práctica, antes de establecer cualquier acuerdo de distribución. El **monitoreo** regular de las condiciones en el Estado receptor es necesario para cumplir con las obligaciones permanentes del Estado que traslada. Es probable que estas obligaciones no se cumplan cuando los traslados se realicen a lugares remotos en los que las condiciones o regímenes legales o administrativos dificulten el monitoreo en la práctica.
- Por lo general, antes de que se produzca el traslado, debe realizarse una **evaluación individual** de la legalidad e idoneidad del mismo. Es necesario que la persona tenga la oportunidad de plantear objeciones a cualquier presunción general de “seguridad” o el acceso a la protección internacional.
- Los Estados deben considerar la situación individual y los deseos de las personas antes de su traslado. Hay que tener especialmente en cuenta si tienen **vínculos estrechos**, a través de la familia, la comunidad o la residencia, con un país receptor o emisor. En consonancia con el derecho de los refugiados y los derechos humanos, el ACNUR ha defendido que se tengan en cuenta estos vínculos estrechos a la hora de transferir la responsabilidad de determinar las solicitudes de asilo y proporcionar protección.
- Por último, en lo que respecta a la niñez, su interés superior debe ser una consideración primordial.