



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU
para los Refugiados



Guía para la protección internacional de personas refugiadas y la creación de sistemas de asilo estatales

Manual para Parlamentarios No. 27, 2017

Agradecimientos

Esta publicación es fruto de la labor conjunta de la Unión Interparlamentaria y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Autores: Frances Nicholson y Judith Kumin.

Comité editorial interinstitucional conjunto: Cornelis Wouters, Ariel Riva, Alice Edwards, Madeline Garlick (División de Protección Internacional del ACNUR); miembros del Comité para Promover el Respeto al Derecho Internacional Humanitario de la UIP; específicamente la Senadora Gabriela Cuevas Barron (México), el Senador Philippe Mahoux (Bélgica); y Kareen Jabre, Secretaria del Comité.

Otros interlocutores y colaboradores: Sanne Andersen, Caroline Dulin Brass, Subin Cho, Carole Simone Dahan, Alice Farmer, Sibylle Kapferer, Jackie Keegan, Nese Kilincoglu, Alexandra Pamela McDowall, Michele Simone, Peter Swiniarski, y Beatrice Ureche, además de varios miembros del personal del ACNUR tanto de las oficinas centrales en Ginebra, como de las oficinas nacionales alrededor del mundo. La UIP agradece a los Estados Federados de Micronesia por su contribución económica para la producción de este manual.

Cualquier parte de esta publicación puede ser reproducida para uso personal no comercial bajo la condición de que los derechos de autor y la fuente sean citados, y no se realice ninguna modificación. Por favor informe a la Unión Interparlamentaria cuando utilice el contenido de esta publicación.

© Unión Interparlamentaria y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2017

Foto de portada: © ACNUR/Benjamin Loyseau.

ISBN 978-92-9142-707-9 Refugee Handbook (GB)

Índice

Prefacio	6
Lista de abreviaturas	8
Introducción	10
Cómo usar este manual	12
Capítulo 1: El marco legal internacional de protección a las personas refugiadas	15
1.1 Introducción	15
1.2 Derecho internacional de los refugiados y estándares internacionales	16
1.3 Normas y estándares regionales sobre el derecho de los refugiados	19
1.4 Otros estándares internacionales que protegen a las personas refugiadas y solicitantes de asilo.....	23
1.5 Otras fuentes y directrices	32
Capítulo 2: Roles y responsabilidades en la protección de personas refugiadas	33
2.1 Introducción	33
2.2 Los roles y responsabilidades de los Estados	34
2.3 Responsabilidades sobre categorías específicas de personas refugiadas	37
2.4 El rol del ACNUR	41
2.5 Los socios del ACNUR	45
2.6 Apoyar y financiar la protección de las personas refugiadas y el trabajo del ACNUR.....	49
Capítulo 3: Adherirse a los instrumentos internacionales de protección a las personas refugiadas y construir un sistema de asilo estatal	52
3.1 Introducción	52
3.2 Adherirse a la Convención de 1951 y/o al Protocolo de 1967.....	53
3.3 Desarrollar un sistema de asilo estatal.....	55
3.4 Legislación y políticas nacionales: El núcleo de los sistemas de asilo estatales.....	59
Capítulo 4: Administrar las fronteras y regular el ingreso de personas refugiadas	64
4.1 Introducción	64
4.2 Admisión al territorio y el alcance del principio de no devolución	66
4.3 Garantizar la seguridad y la protección de las personas refugiadas	73
4.4 El desafío de los movimientos migratorios mixtos.....	75

4.5	Trata, tráfico y protección de personas refugiadas	82
4.6	Sistemas de entrada sensibles a las necesidades de protección en un contexto de movimientos migratorios mixtos.....	87
4.7	No penalización por entrada irregular	94
Capítulo 5: Recibir a personas refugiadas y solicitantes de asilo		96
5.1	Introducción	96
5.2	Recepción y trato de solicitantes de asilo en un sistema de solicitudes de asilo individuales....	97
5.3	Libertad de movimiento, detención y medidas alternativas	104
5.4	Responder a un influjo masivo	115
5.5	Responder a una situación de emergencia	118
Capítulo 6: Determinar quién necesita protección internacional		125
6.1	Introducción	125
6.2	La responsabilidad del Estado de determinar la condición de persona refugiada	126
6.3	Determinar la condición de persona refugiada	128
6.4	La definición de persona refugiada: ¿A quiénes incluye?.....	132
6.5	¿Que sucede con las personas refugiadas provenientes de Palestina?	144
6.6	¿Quiénes están excluidos de la condición de persona refugiada?	144
6.7	Formas complementarias y temporales de protección internacional.....	146
Capítulo 7: Construir procedimientos de asilo justos y eficientes		152
7.1	Introducción	152
7.2	Procedimientos de asilo justos y eficientes	154
7.3	Garantías procesales mínimas	156
7.4	Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos	159
7.5	Registrar y adjudicar solicitudes	161
7.6	Procedimientos de admisibilidad.....	163
7.7	La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia.....	171
7.8	Procedimientos acelerados	175
7.9	Solicitudes posteriores y abandono o desistimiento de solicitudes	177
7.10	Apelación y recursos efectivos.....	179
7.11	Solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección en el procedimiento de asilo	180
7.12	Reconocimiento de la condición de persona refugiada	188
7.13	Cancelación, revocación y cesación de la condición de persona refugiada	191
7.14	Personas que no requieren protección internacional	195

Capítulo 8: Respetar los derechos y la dignidad de las personas refugiadas	200
8.1 Introducción	200
8.2 El principio de no discriminación	201
8.3 Derechos y deberes de las personas refugiadas.....	201
8.4 Derechos de las personas beneficiarias de formas de protección complementaria	215
8.5 Combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia	217
8.6 Utilizar los mecanismos de derechos humanos de la ONU en favor de las personas refugiadas y solicitantes de asilo	223
Capítulo 9: Garantizar soluciones duraderas	228
9.1 Introducción	228
9.2 Preparar el terreno para las soluciones: Un enfoque integral	229
9.3 Repatriación voluntaria	230
9.4 Integración local: Asentarse en el país de acogida.....	234
9.5 Reasentamiento	237
9.6 Estrategias innovadoras para el reasentamiento y otras vías migratorias	240
9.7 Naturalización	243
9.8 Estrategias integrales para resolver situaciones prolongadas de poblaciones refugiadas	244
Anexo 1: Instrumento modelo para adherirse a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	247
Anexo 2: Instrumento modelo para adherirse al protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados	248
Anexo 3: Instrumento Modelo de sucesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	249
Anexo 4: Instrumento Modelo de sucesión al protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados	250
Anexo 5: Glosario de términos clave relativos a la protección internacional de las personas refugiadas.....	251
Anexo 6: Sitios web seleccionados con información sobre aspectos de la protección de personas refugiadas.....	267
Unas cuantas palabras sobre... ..	268

Prefacio



© UIP

Brindar protección a quienes huyen en busca de la misma es una de las tradiciones más antiguas de la humanidad, un valor propio de muchas religiones y culturas; y, ahora, parte del derecho internacional. Es un valor que ha resistido la prueba del tiempo y que, recientemente, fue incluido por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, en la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, adoptada en Setiembre de 2016.

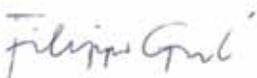
La Declaración fue una poderosa reafirmación del principio fundamental de protección a las personas refugiadas, en un momento en el que el número de personas que huyen de sus hogares ha alcanzado niveles no vistos en décadas. Actualmente, al menos 66 millones de personas han sido desplazadas de sus hogares por el conflicto, la violencia y la persecución. Aproximadamente un tercio ha huido a través de las fronteras como refugiados, un nivel similar a aquel de mediados de los años 1990, cuando las secuelas de la Guerra Fría desencadenaron una conmoción similar. La magnitud y la complejidad del desplazamiento forzado hoy en día tienen una relación directa con la prevalencia, escala y longevidad de los conflictos actuales; y la incapacidad de la comunidad internacional de encontrar la unidad de propósitos necesaria para resolverlos.

Más del 80% de quienes huyen de sus países como refugiados encuentran protección en países vecinos cuyos gobiernos y habitantes se esfuerzan por hacer frente al impacto de los conflictos cercanos y a sus propios desafíos de desarrollo. Más de la mitad de las personas refugiadas son niñas y niños; a pesar de que a nivel mundial las niñas y los niños constituyen un tercio de la población. Menos de una de cada cinco personas refugiadas tratan de movilizarse más lejos; cuando lo hacen es por falta de posibilidades y apoyo adecuado, incluyendo apoyo para los países y comunidades que los reciben. Aquellos que se movilizan, generalmente lo hacen como parte de movimientos migratorios irregulares, los cuales incluyen a personas con diferentes motivaciones, incluyendo mejores oportunidades económicas. Es importante mantener una distinción clara entre personas refugiadas y personas migrantes; dado que las personas refugiadas tienen un estatus específico en el derecho internacional puesto que no pueden regresar a sus hogares a causa del conflicto o la persecución. Ambos grupos encuentran los mismos riesgos, están expuestos a peligros físicos y viajes riesgosos por tierra y mar; e incluso muchas veces terminan falleciendo en el camino.

La Declaración de Nueva York también llegó en un momento en el que el principio de protección a las personas refugiadas estaba siendo puesto a prueba por las acciones de algunos Estados; y, sin duda, este continúa siendo el caso. En algunos países y regiones el acceso al procedimiento de asilo es restringido, las fronteras están cerrándose, la detención va en aumento y los impedimentos legales y procesales bloquean el acceso a los mecanismos de protección. Confrontados con conflictos aparentemente interminables, más preocupaciones sobre seguridad, y las dificultades económicas del momento; algunos gobiernos han respondido cerrando sus puertas, estableciendo mecanismos que delegan la protección de personas refugiadas a otros; y permitiendo una retórica xenofóbica y nacionalista sin control. Sin embargo, al mismo tiempo, se han presentado muchos ejemplos de moral, valentía y liderazgo, gobiernos que se han levantado y han mantenido sus fronteras abiertas para las miles de personas que huyen, así como incontables actos de solidaridad de individuos y comunidades alrededor del mundo.

La Declaración de Nueva York enfatiza que proteger a las personas refugiadas requiere del compromiso de toda la sociedad. Los parlamentarios también tienen un rol crucial que jugar al respecto; deben asegurar la continuidad y eficiencia de la protección internacional que se da a las personas refugiadas, así como establecer y mantener sistemas estatales de asilo que respeten los principios de protección y sean capaces de responder eficazmente a los retos actuales.

Este manual tiene dos objetivos: informar a los parlamentarios sobre los principios y deberes fundamentales del Derecho Internacional de los Refugiados; y movilizar su apoyo para establecer y mantener sistemas de asilo nacionales justos y eficientes de conformidad con los estándares internacionales. Estos últimos son esenciales para que los gobiernos puedan identificar a quienes necesitan protección internacional, y para asegurar que aquellos que han sido forzados a desplazarse debido a la persecución y el conflicto, puedan continuar buscando y disfrutando del asilo; tal y como lo estipula la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Recomendamos el uso de este manual como recurso importante y confiamos en que jugará un papel fundamental en transmitir la promesa de la Declaración de Nueva York en acciones concretas.



Filippo Grandi
Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Refugiados



Martin Chungong
Secretario General
Unión Interparlamentaria

Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
AIJDR	Asociación Internacional de Jueces sobre Derecho de Refugiados	ICAO	Organización de Aviación Civil Internacional
CAT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CDH	Comité de Derechos Humanos de la ONU	IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño	INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
CRPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	IPO	Información de País de Origen
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	LGBTI	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	MGF	Mutilación Genital Femenina
CPI	Corte Penal Internacional	NNA	Niño, Niña o Adolescente Separado o No acompañado
DIS	Determinación del interés superior	OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos	OCHA	Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
DVC	Documento de viaje de la Convención	OEA	Organización de Estados Americanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo	OIC	Organización para la Cooperación Islámica
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ExCom	Comité Ejecutivo del ACNUR		

OMI	Organización Marítima Internacional	SOP	Procedimientos Operativos Estándar
OMS	Organización Mundial de la Salud	TBP	Programa de Libertad Bajo Fianza de Toronto
ONU	Organización de las Naciones Unidas	TPS	Estatuto de Protección Temporal (brindado en los Estados Unidos de América)
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA	UE	Unión Europea
OUA	Organización para la Unión Africana (Actualmente Unión Africana)	UIP	Unión Interparlamentaria
PDI	Personas desplazadas internamente	UNCLOS	Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PRRA	Evaluación previa del riesgo de retorno (Canadá)	UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo
RCA	República Centro Africana	EPU	Examen Periódico Universal
RDC	República Democrática del Congo	VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
SAPS	Servicio de Policía de Sudáfrica	VSG	Violencia sexual y de género
SAR	Búsqueda y Rescate	WFP	Programa Mundial de Alimentos
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia adquirida		
SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar		

Introducción



© ACNUR

Mientras este manual es llevado a la imprenta, hay más personas refugiadas en el mundo que en cualquier otro momento desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las causas del desplazamiento actual son más complejas que nunca, dado que los conflictos, la violencia y los abusos contra los derechos humanos se interrelacionan cada vez más con animosidades étnicas y religiosas, la pobreza extrema y factores ambientales ligados al cambio climático. Un número alarmante de personas refugiadas está viviendo en un limbo debido a los conflictos que se han extendido por años, e incluso décadas, sin esperanzas de una resolución pronta. Más de la mitad de las personas refugiadas en el mundo son menores de edad y, si nada cambia, sus hijas e hijos serán refugiados también.

¿Quién es responsable por las personas refugiadas? ¿Por qué a menudo se les ve como una amenaza en vez de personas en riesgo? ¿Para qué un Manual para Parlamentarios, muchos de los cuales no tienen ninguna relación con la violencia y la persecución que fuerzan a millones a huir para salvar sus vidas?

Las personas se convierten en personas refugiadas cuando el Estado de derecho en sus países se derrumba. Ellas dependen del Estado de derecho para encontrar protección en otros Estados, y esperan la restauración del mismo en sus propios países para poder regresar. Los parlamentarios son esenciales en el proceso de desarrollar leyes, políticas y regulaciones para dar albergue y protección

a las víctimas de guerra y persecución; y para garantizar que los intereses legítimos de los Estados de acogida sean respetados. Este manual busca ayudar a los parlamentarios a cumplir esta importante tarea.

Este manual expone el marco legal internacional en el que se fundamenta y del cual se nutre la protección de personas refugiadas. Además, explica el valor que obtienen los Estados por formar parte de los tratados internacionales sobre la protección de las personas refugiadas; en particular de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. En él también se describen los elementos esenciales de un sistema de protección de personas refugiadas; desde la admisión y la recepción hasta el proceso de determinación, los derechos y deberes de las personas refugiadas, así como las soluciones duraderas. El manual también busca aclarar temas complejos como el control en fronteras, el racismo y la xenofobia, el retorno de quienes no requieren de protección internacional, y las preocupaciones actuales sobre seguridad.

En este siglo XXI, ningún continente es inmune al problema del desplazamiento forzado, y muchos países y comunidades han demostrado una generosidad y compasión extraordinarias para quienes han sido forzados a huir. Sin embargo, la distribución global de las personas refugiadas se inclina significativamente hacia las regiones con menos recursos. Aproximadamente nueve de cada diez personas refugiadas bajo el mandato del ACNUR viven en países de renta baja o media, usualmente en riesgo de entrar en un conflicto. Los países calificados como “menos desarrollados” albergan un cuarto de la población mundial de personas refugiadas.

El sistema internacional de protección de personas refugiadas, desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, fue diseñado como respuesta a los efectos desestabilizadores de los movimientos poblacionales. La solidaridad internacional y el compartir responsabilidades son elementos esenciales, pero usualmente elusivos, de este sistema, que es vital para salvaguardar los derechos de las personas refugiadas y apoyar a los países que los acogen.

En un momento en el que estos elementos son más necesarios que nunca, los Estados, preocupados por el terrorismo internacional, han puesto más énfasis en controlar sus fronteras. La hostilidad hacia las personas extranjeras está en aumento en muchos países, y las barreras físicas y legales, diseñadas para frustrar el ingreso irregular de las personas migrantes, están afectando también a quienes tratan de llegar a un lugar seguro. Como este manual lo explica, el control de fronteras y el proteger a las personas refugiadas no son actividades excluyentes entre sí. Los Estados pueden y deben poner en funcionamiento mecanismos robustos para identificar a los individuos que necesitan protección, así como pueden y deben identificar a quienes representan un riesgo para la seguridad nacional.

Por supuesto, no hay una salida rápida o soluciones sencillas, ni a nivel nacional ni a nivel internacional. Como líderes de opinión, los parlamentarios pueden aclarar que las políticas populistas y los debates públicos desinformados son una amenaza para el tejido social. Asimismo, pueden explicar que una respuesta a los flujos de personas refugiadas debe basarse en los principios fundamentales de humanidad y respeto por los derechos humanos, incluyendo el derecho a buscar y disfrutar del asilo ante la persecución. La historia ha demostrado que hacer lo correcto por las víctimas de la guerra y la persecución favorece la buena voluntad y la prosperidad por generaciones, y, a largo plazo, fomenta la estabilidad.

En el 2016, reconociendo que el desafío que representa la movilidad humana es “ante todo moral y humanitario”; la Asamblea General de la ONU aprobó la [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#). La Declaración reafirma la importancia de la Convención de 1951 y su Protocolo

de 1967, al tiempo que enfatiza que la escala y la naturaleza de los movimientos de refugiados exigen que actuemos de manera integral y previsible”

En consecuencia, la Asamblea General acordó desarrollar una respuesta integral para las situaciones de grandes desplazamientos de refugiados. La declaración explica que esta respuesta debe estar “basada en los principios de la cooperación internacional y la distribución de la carga y la responsabilidad”; a fin de estar en “mejores condiciones para proteger y ayudar a los refugiados y apoyar a los Estados y comunidades de acogida afectados”. Esta importante acción internacional necesita respaldo de todos los niveles de la sociedad, especialmente de los parlamentarios. Se espera que este Manual pueda contribuir a las metas establecidas en la Declaración de Nueva York.

“La Unión Interparlamentaria... Pide a los gobiernos y los parlamentos asumir la responsabilidad de proteger los derechos de los refugiados y su derecho a una protección internacional; y pide también a los parlamentos y los gobiernos que cumplan sus obligaciones de proteger a los refugiados y a los que buscan asilo”.

Responsabilidad de proteger: el rol del parlamento en la protección de los civiles (en inglés), [resolución](#) adoptada por consenso por la Asamblea No. 128 de la UIP, Quito, 2013

Cómo usar este Manual

¿Para quién es este Manual?

Este Manual está dirigido, en primer lugar, **a los parlamentarios y personas encargadas de diseñar políticas públicas** que son responsables de preparar y redactar las leyes y políticas públicas necesarias para dar respuesta a la llegada y presencia de personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Otras personas que trabajan con personas refugiadas o que deben comentar sobre estos temas también pueden beneficiarse de este Manual, incluyendo a:

- Alcaldes y funcionarios de gobiernos locales o regionales;
- Personal de una amplia variedad de departamentos de gobierno, incluyendo oficiales de fronteras, personal de los centros de recepción, servicios de protección a la niñez, oficiales de elegibilidad, entre muchos otros;
- Miembros de la judicatura, personal de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y defensores de los habitantes/ombudsman;
- Periodistas;
- Grupos parte de la sociedad civil a nivel nacional, organizaciones religiosas y otras organizaciones no gubernamentales (ONG);
- Personal humanitario; y

- Personal de organizaciones y agencias internacionales.

¿Cuál es el objetivo de este Manual?

Este Manual busca:

- Asistir a estos actores en el desarrollo de leyes y políticas públicas para responder pronta y efectivamente ante la llegada de personas refugiadas y solicitantes de asilo;
- Describir los elementos propios de un sistema de ingreso sensible a las necesidades de protección para responder a los movimientos mixtos de personas, en concordancia con los principios internacionales de protección;
- Identificar los elementos de un procedimiento de asilo justo y eficiente;
- Ayudar a garantizar que la protección internacional sea brindada a aquellos que la necesitan, de conformidad con los estándares del derecho internacional de refugiados;
- Promover más tolerancia y respeto por las personas refugiadas; e
- Identificar iniciativas que apoyen soluciones duraderas para las personas refugiadas y otras personas con necesidad de protección internacional.

El Manual tiene como objetivo ser tan accesible e integral como sea posible. Dada la complejidad de algunos temas, no es posible adentrarse en todos ellos a profundidad. Es por esta razón que a lo largo del manual se proporcionan referencias a otros materiales.

Cada capítulo:

- Establece los estándares internacionales aplicables que conforman el marco legal de respuesta;
- Sugiere respuestas y medidas adecuadas a tomar;
- Proporciona **ejemplos** de prácticas positivas a nivel nacional y regional;
- Incluye citas relevantes de órganos competentes;
- Proporciona **referencias** a publicaciones del ACNUR y a otras publicaciones que contienen más información y directrices;
- Ofrece **listas de acciones clave** para parlamentarios, las cuales sugieren formas de lidiar con ciertos temas; a pesar de que estas listas no son exhaustivas y no todos los temas son pertinentes para cada país.

Varias historias a lo largo del Manual resaltan el impacto de la huida y el desplazamiento en la vida de una persona refugiada y su familia.

Historia de un refugiado:

Una larga y peligrosa ruta en busca de seguridad

Después de estar huyendo de la violencia por casi dos años en la República Centro Africana (RCA), Jean, su esposa y sus cuatro hijos sobrevivientes finalmente están seguros en un campo de personas refugiadas cerca de la frontera norte de la República Democrática del Congo (RDC).

Jean, de 38 años, recuerda el día de marzo de 2013 cuando él y su familia huyeron por primera vez de un ataque en Bangui, la capital de su nación. “Mi casa fue destruida cuando los Sélékas llegaron a Bangui”, explica. “Yo estaba ahí. Se dieron muchos abusos y ellos iniciaron varios incendios. Fue la primera vez que hui hacia el bosque con mi familia”.

Después de un mes en el bosque, regresaron a Bangui, donde Jean reconstruyó su hogar y rezó por una paz duradera. Sin embargo, unos cuantos meses después, cuando los Grupos Anti-Balaka realizaron un contrataque en la ciudad, se vieron obligados a huir de nuevo. Era el día de Navidad de 2013.

“La lucha era muy seria”, recuerda Jean. “Los Sélékas llegaron a mi casa. Me llevaron para matarme. Lloré, les dije que yo no era un rebelde. Me hirieron con una ballesta. El 25 de diciembre me di cuenta de que el problema era catastrófico”.

Después del ataque durante el día de Navidad, más de 10.000 personas refugiadas de la RAC lograron cruzar el río hacia la RDC, que en condiciones normales es un viaje de 10 minutos en barco.

La familia de Jean tuvo muchas más dificultades para escapar. Estaban muy lejos del río y no podían alcanzarlo. En vez de eso, huyeron de nuevo

al bosque, comiendo hojas y raíces por dos meses mientras lograban evadir los constantes ataques. “Los niños perdieron mucho peso”, cuenta él. “Estábamos sufriendo... No teníamos ayuda”.

Jean los llevó a la aldea de su abuelo, pero la aldea también fue atacada. Finalmente, después de meses de huir, sobreviviendo con poca comida y casi sin dormir, lograron cruzar hacia la RDC, a una distancia de más de 400 kilómetros río arriba de Bangui.

“Tomamos una pirogue”, explica Jean, un bote de madera tradicional. “Casi nos accidentamos porque había muchos niños y niñas abordo. Finalmente, llegamos al Congo en abril de 2014”.

Después de once meses en un asentamiento informal cercano a la frontera, el ACNUR los llevó a un nuevo campamento, a unos 50 kilómetros de la frontera.

“Estoy muy feliz de estar aquí”, dice Jean. “Las seis casas alrededor de la mía son de mi familia. Mi madre está en una con cuatro nietos. Mi hermana en otra con sus dos hijos. Mi hermano en otra con un niño, y mi hermano menor está esperando a su esposa e hijos, quienes aún están en Bangui”.

En el campamento muchos dicen que el conflicto en la República Centro Africana va a continuar, pero Jean es optimista. A pesar de las dificultades que sufrió, dice “espero regresar a la RCA, porque es mi país. Estoy esperando el momento adecuado para volver a casa”.

Fuente: [“Una larga y peligrosa ruta en busca de seguridad”](#) (en inglés), ACNUR, 2015

Capítulo 1

El marco legal internacional de protección a las personas refugiadas



© ACNUR

1.1 Introducción

Los Estados son responsables de proteger los derechos de sus ciudadanos. Cuando los gobiernos no pueden o no están dispuestos a hacerlo, las personas pueden enfrentar amenazas tan serias que se ven forzadas a abandonar su país y buscar seguridad en otro lugar. Si esto sucede, otro país debe asumir la responsabilidad y asegurar que los derechos básicos de las personas refugiadas sean respetados. Esto es lo que se conoce como “protección internacional”.

La [Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967](#) son el núcleo del sistema internacional de protección; y son complementados por tratados y declaraciones regionales que también se refieren a los derechos de las personas refugiadas. Sin embargo, el derecho internacional de los refugiados no opera solo. Se comprende mejor si se estudia junto al derecho internacional de los derechos humanos, empezando con la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) de 1948, y con el derecho internacional humanitario (el derecho de guerra).

Este marco legal internacional más amplio sustenta el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Asamblea General de la ONU creó el ACNUR después de la Segunda Guerra Mundial para garantizar la protección internacional de las personas refugiadas, y para trabajar junto a los gobiernos en la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de estas personas.

Este capítulo explica el marco legal internacional de protección a las personas refugiadas de la siguiente manera:

- Los instrumentos básicos del Derecho Internacional de Refugiados: la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967;
- Los estándares y legislación regionales en África, América Latina y Europa;
- Otros estándares relevantes del derecho internacional de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional; y
- Otras fuentes normativas y directrices.

1.2 Derecho internacional de los refugiados y estándares internacionales

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

La [Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados](#) y su [Protocolo de 1967](#) son la base del Derecho Internacional de los Refugiados. La convención define el término “Persona Refugiada” (ver el cuadro de texto abajo: ¿Quién es un refugiado según la Convención de 1951?), establece el principio de no devolución forzosa cuando la vida y libertad de una persona refugiada están en riesgo (ver el cuadro abajo: El Principio de no devolución); y establece los deberes de las personas refugiadas, y las responsabilidades de los Estados en relación a estas últimas.

La Convención fue redactada poco después de la Segunda Guerra Mundial, y sus autores se enfocaron en los problemas existentes en ese momento. La definición de refugiado incluida en la Convención de 1951 se refiere a aquellas personas que se convirtieron en refugiadas debido a los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Además, los Estados debían declarar si dicha definición se aplicaría únicamente a los eventos que tuvieron lugar en Europa, o si también aplicaba a eventos ocurridos en otras partes del mundo. Dado que en los años 1950 y principios de los años 1960 surgió otra crisis global; se hizo evidente que el alcance temporal y espacial de la Convención de 1951 debía ser ampliado. El Protocolo de 1967 se adoptó con este objetivo.

El Protocolo de 1967

El Protocolo de 1967, aunque está directamente relacionado a, la Convención de 1951, es un instrumento independiente. El Protocolo elimina los límites temporales y geográficos que se encuentran en la Convención. Al ratificarlo, los Estados aceptan aplicar el contenido de la Convención de 1951 (artículos 2-34) a todas las personas cubiertas por la definición de persona refugiada incluida en el protocolo, sin límites temporales o espaciales.

La mayoría de los Estados han decidido adherirse tanto a la Convención como al Protocolo. Al hacerlo, reafirman que *ambos* tratados son esenciales para el sistema internacional de protección de las personas refugiadas.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 son la materialización contemporánea de antiguas figuras de asilo. Su fuerza reside en su carácter universal y no discriminatorio, y en los valores fundamentales que representan.

“Reafirmamos que la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 son los instrumentos básicos de derecho Internacional de Refugiados, y que son esenciales para la protección de las personas refugiadas”

UIP, [Informe](#) sobre la Acción parlamentaria de apoyo al ACNUR y a la protección de los refugiados (en inglés), Sesión No. 188 del Consejo de Gobierno de la UIP, Panamá 2011

“Reafirmamos que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967, son la base del régimen internacional de protección de los refugiados. Reconocemos la importancia de que los Estados partes los apliquen plena y eficazmente y de los valores que encarnan. Reafirmamos el respeto de la institución del asilo y el derecho a solicitar asilo. Reafirmamos también el respeto y el cumplimiento del principio fundamental de no devolución de conformidad con el derecho internacional de los refugiados”.

Asamblea General de la ONU, [Declaración](#) de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución 71/1, 2016

Personas refugiadas y personas solicitantes de asilo: ¿Cuál es la diferencia?

Una **persona refugiada** es alguien que ha dejado su país de origen y no puede o no quiere regresar a él debido a una seria amenaza a su vida o libertad. La definición legal internacional del término se encuentra en la Convención de 1951. (Para más detalles sobre la definición de persona refugiada ver el capítulo 6.4). Las personas refugiadas tienen derecho a no ser devueltos forzosamente a su país de origen (el principio de no devolución), así como otros derechos y deberes establecidos en la Convención de 1951.

“Solicitante de Asilo” es una designación general para aquella persona que busca protección internacional. En algunos países es un término legal que se refiere a quienes han solicitado el estatuto de refugiado y no ha recibido una decisión final respecto a su solicitud. No todos los solicitantes de asilo serán reconocidos como personas refugiadas. Sin embargo, una persona solicitante de asilo no debe ser devuelta a su país de origen hasta que su solicitud haya sido examinada en un procedimiento justo.

¿Y las personas migrantes?

Es igual de importante distinguir correctamente entre los términos migrante y persona refugiada. Confundir ambos términos puede tener graves consecuencias para la vida y seguridad de las personas refugiadas.

Una **persona migrante** se define correctamente como alguien que elige movilizarse, no porque haya una amenaza directa a su vida o libertad, sino que con el objetivo de encontrar trabajo, educación, reunirse con sus familiares, o alguna otra razón personal. A diferencia de las personas refugiadas, las personas migrantes no tienen temor de ser perseguidos o sufrir un daño grave en sus países de origen. Las personas migrantes continúan disfrutando de la protección de sus propios gobiernos, aunque se encuentren fuera del país, y pueden regresar a su hogar.

La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967: ¿Cuál es su contenido?

La Convención de 1951 y su protocolo de 1967 abordan tres temas fundamentales:

- La definición de persona refugiada, junto a las disposiciones de cesación y exclusión del estatuto de persona refugiada.
- El estatuto legal (derecho y obligaciones) de las personas refugiadas en el país de acogida. Esto incluye el deber de las personas refugiadas de respetar las leyes y regulaciones del país de asilo y sus derechos en ese país, incluyendo la protección contra la devolución; y
- La obligación de los Estados, incluyendo cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su deber de supervisar la implementación de la Convención.

¿Quién es una persona refugiada según la Convención de 1951?

Según la **Convención de 1951**, una persona refugiada es aquella persona que:

- Tiene un temor fundado de ser perseguida por motivos de su raza; religión; nacionalidad; pertenencia a un determinado grupo social, u opinión política.
- Se encuentra fuera de su país de origen o residencia habitual;
- No pueda o, a causa de dichos temores de persecución, no quiera acogerse a la protección de ese país; y
- No esté explícitamente excluida de la protección a personas refugiadas o cuyo estatus de persona refugiada no haya sido cesado por un cambio en las circunstancias.

Una persona se convierte en refugiada en el momento en que cumple con los criterios de esta definición. En otras palabras, una persona no se convierte en refugiada porque su solicitud obtuvo una resolución positiva. El reconocimiento de la condición de persona refugiada es de carácter declarativo. Solo confirma que la persona es, sin duda, refugiada. Aunque esto parezca un tecnicismo, es la razón por la cual las personas solicitantes de asilo no deben ser devueltas a sus países de origen antes de que su solicitud sea examinada.

¿Quién es una persona refugiada según la Convención de la OUA de 1969?

Ampliando la definición de persona refugiada que se encuentran en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la **Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, adoptada en 1969**; incorpora una definición regional que incluye también a:

- Toda persona obligada a dejar su país “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad”.

¿Y según la Declaración de Cartagena?

Al igual que la Convención de la OUA, la **Declaración de Cartagena de 1984** añade una definición regional que complementa de la Convención de 1951, a fin de incluir:

- 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”.

Práctica de los Estados

No devolución según el ordenamiento interno: Las constituciones y legislación internas dan efecto al principio de no devolución de diversas formas. Algunas se refieren explícitamente a las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Otras se refieren de manera más general a la expulsión en casos donde hay riesgo de tortura, pena de muerte, otros tratos inhumanos o degradantes o un trato contrario a la dignidad humana.

1.3 Normas y estándares regionales sobre el derecho de los refugiados

La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 fueron diseñados para garantizar a las personas refugiadas el disfrute de sus derechos de la forma más amplia posible. A fin de responder a las particularidades de cada región, los Estados de diferentes partes del mundo desarrollaron normas y estándares regionales para complementar el régimen de protección internacional de personas refugiadas.

La Convención de 1969 de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África

Los conflictos que acompañaron el final de la era colonial en África causaron una sucesión de grandes desplazamientos de personas refugiadas. Estos movimientos poblacionales influyeron no solo en la adopción del Protocolo de 1967, sino también en la adopción [de la Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en África en 1969](#).

La Convención de la OUA de 1969 confirma que la Convención de 1951 “constituye el instrumento fundamental y universal relativo al estatuto de los refugiados”. Asimismo, adopta la definición de persona refugiada de la Convención de 1951, y la amplía para incluir a cualquier persona obligada a dejar su país “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el. Orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad”.

Esto significa que las personas que huyen de disturbios civiles, la violencia generalizada y la guerra tienen derecho al estatuto de persona refugiada en los países que sean parte de la Convención Africana, aún y cuando no tengan un temor fundado de persecución a causa de alguno de los motivos establecidos de la Convención de 1951. Evidentemente, muchas personas pueden ser refugiadas en los términos de ambas Convenciones. (Ver cuadro: ¿Quién es una persona refugiada según la Convención de 1969 de la OUA y la Declaración de Cartagena?).

La Convención de la OUA contiene otros puntos importantes. Afirma que “la concesión del derecho de asilo a los refugiados constituye un acto pacífico y humanitario” y que no puede ser considerado como “una falta de amistad” por ningún Estado miembro de la OUA (Actualmente la Unión Africana). Requiere, además, que los Estados parte tomen las medidas apropiadas para aliviar la carga de los Estados que conceden el asilo “con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional”.

El principio de no devolución

No devolución según la Convención de 1951

El derecho de una persona refugiada a ser protegido contra una devolución forzosa es la piedra angular de la protección internacional. Está reconocido en el artículo 33(1) de la Convención de 1951, el cual 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".

La frase "en modo alguno" significa que el principio de no devolución aplica a cualquier conducta del Estado que pueda poner a una persona refugiada en riesgo de ser devuelta, tanto directa como indirectamente; a su país de origen. Esto incluye tanto el rechazo en fronteras como la expulsión del territorio. El principio de no devolución aplica en cualquier lugar donde el Estado ejerza su jurisdicción, incluso fuera de sus fronteras, por ejemplo, cuando se intercepta un barco en altamar.

Todas las personas refugiadas tienen derecho a ser protegidas ante una devolución forzosa, incluso aquellas que aún no han sido reconocidas formalmente. Esto implica que las personas solicitantes de asilo, cuya condición aún no ha sido determinada por las autoridades, también están protegidas contra un retorno forzado.

El Artículo 33(2) de la Convención de 1951 establece dos excep-

ciones al principio de no devolución. La devolución de una persona refugiada está permitida cuando hay razones fundadas para considerarla un riesgo para la seguridad del país donde está presente o si, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, dicha persona constituye una amenaza para la comunidad. Sin embargo, el artículo 33(2) no libera a los Estados de sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

No devolución según el derecho de los derechos humanos

La prohibición de devolución en derecho internacional de refugiados es complementada por muchos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que prohíben la expulsión de cualquier persona, refugiada o no, si hay riesgo de tortura o un trato o castigo cruel, inhumano o degradante. (Ver 1.4 Otros estándares internacionales que protegen a las personas refugiadas y solicitantes de asilo, abajo).

No Devolución según el derecho consuetudinario: Una obligación para todos los Estados

Es ampliamente aceptado que la prohibición de devolución es una norma consuetudinaria. El derecho consuetudinario es vinculante para todos los Estados. Esto significa que incluso los Estados no parte de la Convención de 1951 deben respetar este principio de no devolución.

La Declaración de Cartagena de 1984

En 1984, representantes estatales y distinguidos juristas se reunieron en un coloquio en Cartagena, Colombia, con el fin de discutir la protección de personas refugiadas en América Latina. Inspirados en la convención de 1969 de la OUA, adoptaron lo que se conoce como la [Declaración de Cartagena sobre los Refugiados](#).

La Declaración reafirma la centralidad de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, el principio de no devolución, así como la importancia de la cooperación internacional para resolver los problemas de las personas refugiadas. También recomienda que la definición de persona refugiada utilizada en la región se amplíe a fin de incluir, no solo a quienes cumplen la definición de la convención de 1951; sino también a quienes han huido de su país "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". (Ver cuadro: ¿Quién es una persona refugiada según la Convención de 1969 de la OUA y la Declaración de Cartagena?)

A pesar de que la Declaración no es un instrumento vinculante, la mayoría de los países de Centro y Sur América aplican esta definición y muchos la han incorporado a su legislación. Asimismo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asamblea General de la ONU, y el Comité ejecutivo del ACNUR han endorsado la Declaración de Cartagena.

Desde 1984, los países de Centro y América Latina han adoptado tres Declaraciones en ocasión de importantes aniversarios de la Declaración de Cartagena, incluyendo la más reciente de 2014.

Práctica regional

Incorporación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena en la legislación de los Estados Latinoamericanos. Aunque la Declaración de Cartagena no es vinculante, para mediados de 2016 la definición ampliada de persona refugiada había sido incorporada en la legislación de **Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay**. Las cortes en **Costa Rica y Ecuador**, respectivamente, han establecido que la definición regional forma parte del ordenamiento interno y que debe ser incluida en el ordenamiento jurídico interno.

- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No. 12](#): Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado, partes III y IV, ACNUR, 2016.

El Medio Oriente y Asia

No hay instrumentos regionales vinculantes que aborden el Derecho de los Refugiados en el Medio Oriente ni en Asia. En 1994, la Liga de Estados Árabes (LEA) adoptó la [Convención Árabe por la que se Regula el Estatuto de los Refugiados en los Países Árabes](#), sin embargo nunca entró en vigor. En octubre de 2017, la Liga de Estados Árabes adoptó una nueva Convención sobre Refugiados.

En 2001, los países de Asia y África adoptaron la versión revisada de los [Principios de Bangkok sobre el estatuto y trato de los refugiados](#). Ambos, la propuesta de Convención Árabe y los Principios de Bangkok utilizan la definición de persona refugiada contenida en la Convención de 1969 de la OUA. La convención Árabe la extiende aún más para incluir a las personas que huyen de desastres u otros eventos graves que distorsionan el orden público.

En 2012, los Estados miembros de la Organización para la Cooperación Islámica adoptaron la [Declaración de Ashgabat](#) en una Conferencia Ministerial en Turkmenistán. La Declaración reconoce que “desde hace más de catorce siglos, el Islam sentó las bases para brindar protección, la cual está profundamente enraizada en la fe, legado y tradición Islámica”. Los ministros también notaron el “perdurable valor y relevancia en el siglo veintiuno” de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y “la importancia de respetar los principios y valores que sustentan estos instrumentos”.

Estos documentos no vinculantes son importantes, pero no han alcanzado el mismo nivel de preeminencia y valor legal en comparación con los instrumentos de las otras regiones.

Europa

Los avances regionales de mayor alcance han sido los de la Unión Europea (UE), la cual decidió crear un Sistema Europeo Común de Asilo basado en “la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra”. Desde entonces, cuatro instrumentos legislativos clave han sido adoptados y revisados. Cada uno añade contenido al Derecho de los Refugiados en áreas no reguladas por la Convención de 1951.

Estos instrumentos regulan: (a) La [protección temporal](#); (b) la [acogida de personas solicitantes de asilo](#); (c) los requisitos para obtener el [estatuto de persona refugiada u “otro tipo de protección”](#) y el contenido de los derechos que conlleva cada tipo de protección; y (d) las [normas mínimas para los procedimientos de asilo](#). Asimismo, el “[Reglamento Dublín III](#)” establece los criterios para determinar qué país miembro de la UE u otro país participante es responsable de examinar las solicitudes de asilo. A fin de proveer soporte técnico, se crearon dos agencias dentro de la UE: La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas [Frontex](#) (en inglés) en 2005 y la [Oficina Europea de Apoyo al Asilo](#) (en inglés) (EASO) en 2010.

La [Carta de los Derechos Fundamentales](#), adoptada en 2007, tiene un estatus legal igual al de los tratados constitutivos de la Unión Europea. Este instrumento incluye disposiciones sobre el derecho al asilo y a la protección contra la devolución, expulsión o extradición cuando hay riesgo de pena de muerte, tortura u otro trato o castigo inhumano o degradante.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tiene jurisdicción para interpretar estos instrumentos de asilo y para decidir ante cualquier denuncia de incumplimiento por parte de los Estados Miembros. Junto a la Corte Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa, la cual se ha referido a temas de asilo en el contexto del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#), estas cortes tienen una influencia significativa en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Refugiados.

► [Manual de Jurisprudencia de las Cortes Regionales Europeas](#) (en inglés) relevante para personas refugiadas

1.4 Otros estándares internacionales que protegen a las personas refugiadas y solicitantes de asilo

Como se explicó anteriormente, El derecho Internacional de los Refugiados está conformado por la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y otros instrumentos regionales relacionados. Sin embargo, el Derecho Internacional de los Refugiados no opera de forma aislada, este es complementado por otros cuerpos normativos, concretamente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional. No hay una relación jerárquica entre estos ordenamientos, sin embargo, estos están interconectados.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Como todas las personas, las personas refugiadas y solicitantes de asilo están protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este cuerpo normativo cubre a todas las personas dentro del territorio de un Estado o bajo su autoridad o jurisdicción. Tal y como afirma la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) de 1948: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”

Por lo tanto, las personas refugiadas y solicitantes de asilo, tienen dos conjuntos de derechos que se superponen parcialmente; uno que los Estados deben respetar, proteger, y garantizar según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y los derechos específicos de las personas refugiadas. (Para más información sobre el trabajo de los mecanismos de supervisión en derechos humanos de la ONU sobre personas refugiadas y solicitantes de asilo, ver el Capítulo 8).

Bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, algunas garantías, como la prohibición de la tortura y la esclavitud, no pueden ser restringidas o suspendidas en ninguna circunstancia. Otras pueden ser derogadas bajo condiciones específicas, como para proteger el orden público, la salud o los derechos de terceros. Las derogaciones no deben aplicarse de forma discriminatoria, deben ser proclamadas de forma oficial y de conformidad con la ley.

La Convención contra la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño son dos instrumentos de derechos humanos especialmente importantes para la protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo. Otros tratados de derechos humanos también complementan el Derecho Internacional de los Refugiados tal y como se describe a continuación:

El Comité Ejecutivo del ACNUR recomienda:

“En el marco de los respectivos sistemas de los Estados para la protección de la niñez, utilizar procedimientos adecuados para determinar los intereses superiores de la niña o el niño que faciliten su participación adecuada sin discriminación alguna, en que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de la niña o el niño en función de su edad y su madurez, en que quienes formulen las decisiones tengan una especialización pertinente y en que se equilibren todos los factores del caso para llegar a la mejor opción”.

Comité Ejecutivo del ACNUR, [Conclusión No. 107 \(LVIII\)](#), Niños en situación de riesgo, 2007

La Convención contra la Tortura: ¿Cómo protege a las personas refugiadas?

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes tiene una importancia particular para el Derecho Internacional de los Refugiados dado que:

- Define y prohíbe la tortura y otras formas de trato cruel que motivan muchas solicitudes de protección por parte de personas refugiadas.
- Prohíbe la devolución forzosa de personas cuando hay “razones fundadas para creer” que dicha persona estaría en peligro de ser sometida a tortura.
- Esta disposición de no devolución no está limitada a aquellas personas reconocidas formalmente como personas refugiadas. En consecuencia, puede ayudar a individuos que no presentaron su solicitud para ser reconocidos como refugiados en el plazo requerido; o que obtuvieron una decisión errónea; o que se encuentran en países donde no hay procedimientos individuales para la determinación de la condición de persona refugiada.
- A diferencia de la Convención de 1951, la disposición de no devolución de la Convención contra la Tortura es absoluta. No se permite ninguna limitación o derogación.
- La Convención también establece un Comité contra la Tortura. Las personas pueden presentar quejas ante este comité contra un Estado parte, siempre que dicho Estado haya reconocido la competencia del Comité para recibir y considerar peticiones individuales.

(Para más información sobre el alcance del deber de no devolución ver el Capítulo 4.2)

La Convención sobre los Derechos del Niño: ¿Cómo protege a las personas refugiadas?

Casi todos los países del mundo han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta convención aplica a todos los niños, niñas y adolescentes, incluso a quienes son refugiados o solicitantes de asilo.

La Convención contiene cuatro principios básicos que deben guiar el trato dado a todos los niños, niñas y adolescentes:

- El principio de no discriminación (artículo 2)
- El principio del interés superior del niño (artículo 3)
- El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)
- El derecho a ser escuchado (artículo 12).

Aunado a esto, la Convención contiene disposiciones que son de particular importancia para los niños, niñas y adolescentes refugiados dado que:

- Enumera varios derechos fundamentales, incluyendo la protección contra el abuso, la explotación y la negligencia: al desarrollo físico e intelectual; el derecho a la educación, a una alimentación adecuada y al más alto nivel posible de salud;
- Contiene disposiciones sobre el derecho de los niños a no ser separados de sus padres contra su voluntad, excepto cuando sea necesario en el interés superior del niño (artículo 9); a la reunificación familiar (artículo 10); y el derecho a “la protección y asistencia especiales” del Estado cuando el niño sea temporal o permanentemente privado de su medio familiar (artículo 20).
- Específicamente establece que todo niño, niña y adolescente que busca o tiene la condición de refugiado tiene derecho a recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos enunciados en la Convención (artículo 22).

El principio del interés superior del niño

La Convención sobre los Derechos del Niño establece:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. (artículo 3(1))

Esto aplica a todos los niños y niñas sin discriminación, incluyendo a los niños y niñas que se encuentran fuera de su país de origen.

El Comité de los Derechos del Niño entiende este importante principio de tres maneras:

- **Como un derecho sustantivo:** Todas las niñas y niños tienen derecho a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tome en cuenta.
- **Como un principio jurídico:** Cuando una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño o niña.
- **Como una norma de procedimiento:** Cuando se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña o niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en la niña, el niño o los niños interesados.

Cuando los **Parlamentarios** consideren una legislación, revisen políticas públicas o asignen recursos que pueden afectar a los niños, deben asegurarse de tomar el interés superior de los niños como una consideración primordial.

Niño y niño no acompañado o separado: ¿Qué significan estos términos?

“Se entiende por **niño**, todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 1)

Se entiende por **niño separado**, los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia. (Observación General No.6 (2005): trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño)

Se entiende por **niño no acompañado**, los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad. (Observación General No.6 (2005): trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño)

- Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, 2013
- Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño, ACNUR, 2008
- Manual de terreno para la implementación de las directrices del ACNUR para la DIS del niño y de la niña, ACNUR, 2011
- Observación General No.6 (2005): Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, 2005
- Directrices generales interagenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados, 2004

¿Cómo protegen los otros instrumentos de derechos humanos a las personas refugiadas?

Los otros tratados principales de derechos humanos, muchos de los cuales tienen protocolos opcionales que son relevantes, juegan un rol importante en la protección de las personas refugiadas:

- Los derechos del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) deben ser disfrutados sin discriminación, y casi todas sus disposiciones aplican a cualquier persona dentro del territorio del Estado o bajo su jurisdicción. También incluye el derecho a no ser sometido a tortura u otro trato o pena cruel, inhumana o degradante; cuya interpretación incluye la prohibición de devolución cuando hay riesgo de ser sometido a dicho trato. Los derechos civiles y políticos también incluyen el derecho a la vida; la libertad y seguridad de la persona, la libertad de movimiento dentro del Estado; la protección contra la expulsión, la cual solo puede aplicarse con base en una decisión adoptada de conformidad con los requisitos de ley; y el derecho a igual protección de la ley.
- El [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) establece que el principio de no discriminación en el contexto de este tipo de derechos. Este tratado compromete a los Estados a trabajar progresivamente para hacer cumplir los derechos para lograr un nivel de vida adecuado, el más alto nivel posible de salud física y mental, y a la educación, entre otros.
- La [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#) contiene prohibiciones detalladas sobre, y obligaciones para prevenir, la discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. Esto puede ser particularmente relevante para las personas refugiadas y solicitantes de asilo que pueden ser blanco de discriminación racial o xenofobia.
- La [Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#) (CEDAW) requiere que los Estados parte se abstengan de discriminar a las mujeres de forma tal que se les deniegue, directa o indirecta, el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres. Aunado a esto, la discriminación agravada o acumulativa contra las mujeres puede ser considerada persecución bajo la Convención de 1951.
- La [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) especialmente requiere que los Estados partes garanticen la protección y seguridad de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluyendo conflictos armados y emergencias humanitarias.
- La [Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas](#) requiere que los Estados parte tipifiquen la desaparición forzada como delito y lleven a los responsables ante la justicia. La Convención protege a los individuos ante la extradición si hay motivos suficientes para considerar que la extradición se ha solicitado con el objetivo de procesar o sancionar a una persona por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, o si, al aceptar la solicitud, se causara un daño a esta persona por cualquiera de estas razones. También protege a las personas ante la devolución forzosa a un Estado donde hay motivos suficientes para creer que hay riesgo de ser sometida a una desaparición forzada.

Instrumentos regionales de derechos humanos relevantes para la protección de personas refugiadas

Numerosos instrumentos regionales son relevantes para la protección de personas refugiadas, algunos de los más importantes se enumeran a continuación:

En África, los instrumentos regionales de derechos humanos relevantes incluyen: La [Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos](#); su [Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África \(en inglés\)](#); la [Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño](#); y el [Protocolo de los Grandes Lagos sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Retornan \(en inglés\)](#).

En las Américas, los instrumentos de derechos humanos relevantes incluyen la [Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#); la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#); su [Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#); la [Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas](#); la [Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura](#); la [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer](#); y la [Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad](#).

En Asia, la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) acordó una [Carta Social](#) (en inglés), así como una [Convención sobre Disposiciones Regionales para la Promoción del Bienestar de la Niñez](#) (en inglés) en Asia. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) adoptó la [Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN](#) (en inglés) en 2012.

En Europa, los instrumentos relevantes del Consejo de Europa incluyen el [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#) y sus Protocolos, en particular los número 1, 4, 7 y 12 (en inglés); el [Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes](#); el [Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual](#); el [Convenio sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia Contra las Mujeres y la Violencia Doméstica](#); y la [Carta Social Europea \(revisada\)](#). En la UE hay varias directivas y regulaciones que guían el Sistema Europeo Común de Asilo, así como la [Carta de los Derechos Fundamentales de la UE](#). (Ver arriba el Capítulo 1.3 Normas y estándares regionales sobre el derecho de los refugiados)

En el Medio Oriente y África del Norte, los instrumentos regionales de derechos humanos relevantes para la protección de personas refugiadas incluyen la [Carta Árabe de Derechos Humanos](#) (en inglés); así como la [Declaración de Rabat sobre Asuntos de los Niños en los Países Miembros de la OCI](#) (en inglés); el [Convenio de la OCI Sobre los Derechos del Niño en el Islam](#) (en inglés); y la [Declaración de los Derechos Humanos en el Islam](#) promulgada en la Conferencia Islámica del Cairo en 1990.

El derecho de asilo

El concepto de asilo o santuario es aceptado en todas las regiones del mundo. Puede ser rastreado hasta las antiguas tradiciones de hospitalidad, enseñanzas filosóficas; y antiguos textos religiosos. El concepto también es reconocido en numerosos instrumentos de derechos humanos, en particular el artículo 14(1) de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), el cual establece que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él”

El marco legal establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 derivan directamente del derecho a buscar y disfrutar del asilo promulgado en la Declaración Universal.

“La institución del asilo, que dimana directamente del derecho a solicitar y obtener asilo frente a la persecución, consagrado en el artículo 14 de la Declaración, es uno de los mecanismos más esenciales de protección de los refugiados”.

[ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión No. 85 \(XLIX\), 1998](#)

El derecho de asilo: ¿Qué implica?

La palabra “asilo” no está definida en el derecho internacional, sin embargo, se ha convertido en un término genérico para designar la protección que un país provee a una persona refugiada en su territorio. El principio de no devolución es esencial para el derecho de asilo, pero este derecho es más que prevenir la devolución. Es un proceso que inicia con la admisión de una persona a la seguridad y que culmina cuando la persona se convierte en un ciudadano en su nuevo país; o es capaz de regresar a su país de origen de forma voluntaria y en condiciones dignas y seguras; o encuentra una solución duradera en otro país.

Por lo tanto, el derecho de asilo incluye:

- El Respeto al principio de no devolución; incluyendo el no rechazo en fronteras;

- La admisión de personas refugiadas y solicitantes de asilo al territorio del Estado;
- El acceso de las personas solicitantes de asilo a procedimientos justos y eficientes para determinar su condición y sus necesidades de protección;
- El acceso de personas refugiadas y solicitantes de asilo de forma rápida, segura y sin obstáculos al ACNUR;
- El trato de las personas refugiadas y solicitantes de asilo de conformidad con los estándares aplicables de derechos humanos y derecho de los refugiados;
- La responsabilidad de los Estados de acogida de velar por la naturaleza civil, pacífica y humanitaria del asilo; y
- El deber de las personas refugiadas y solicitantes de asilo de respetar y cumplir las leyes del Estado receptor.

Práctica de los Estados

El derecho de asilo en las constituciones nacionales: Muchos Estados reconocen el derecho de asilo en sus constituciones, pero lo hacen de diferentes maneras:

- Algunas constituciones reconocen el derecho de asilo de manera que se confiere un derecho al individuo, por ejemplo [Angola](#), [Bosnia y Herzegovina](#), [Croacia](#), [Alemania](#), [Guinea](#), [Indonesia](#), [Mali](#), [Montenegro](#), [Paraguay](#), [Portugal](#), [Serbia](#), [Somalia](#), [Venezuela](#), y la [República Federal de Yugoslavia](#).
- A modo de alternativa, las provisiones relevantes pueden redactarse como una obligación para el Estado, como en el caso de [Azerbaián](#), [Bulgaria](#), [República Democrática del Congo](#), [República Checa](#), [Georgia](#), [Hungría](#), [la Antigua República Yugoslavia de Macedonia](#), [Namibia](#), [la Federación Rusa](#), y [Turkmenistán](#).
- Algunas constituciones reconocen el derecho de asilo de conformidad con las “normas y reglamentos en vigor”, o utilizan una formulación similar, que se puede interpretar como discreción para que los cuerpos legislativos determinen el contenido de este derecho. Estos Estados incluyen a [Afganistán](#), [Albania](#), [Burkina Faso](#), [Burundi](#), [Cabo Verde](#), [Colombia](#), [la República del Congo](#), [Timor Oriental](#), [Guinea Ecuatorial](#), [El Salvador](#), [Irak](#), [Italia](#), [México](#), [Moldavia](#), [Mozambique](#), [Polonia](#), [Portugal](#), [Rumanía](#), [Ruanda](#), [Republica de Eslovaquia](#), [Eslovenia](#), [España](#), [Timor Leste](#), [Túnez](#), y [Ucrania](#).
- Algunas constituciones no incorporan explícitamente el derecho de asilo, pero lo hacen de forma indirecta al declarar, como [Andorra](#) y [Togo](#), que la Declaración Universal de Derechos Humanos es aplicable, o al referirse a las obligaciones regionales de Derechos Humanos, como [Benín](#).

Algunas constituciones establecen el derecho de asilo de forma más detallada. Por ejemplo:

- Varias constituciones definen este derecho usando el lenguaje de la definición de la Convención de 1951, por ejemplo las de [la República Democrática del Congo](#), [Guinea](#), [Hungría](#), [Mali](#), [Montenegro](#), [Namibia](#), [Serbia](#), y [Turkmenistán](#).
- Otras se refieren al derecho de asilo de personas que enfrentan persecución por actos que cometieron en defensa de la democracia, la liberación nacional, los derechos humanos y/u otras libertades fundamentales. Estos Estados incluyen a: [Bulgaria](#), [Cabo Verde](#), [Cuba](#), la [República Popular de Corea](#), [Laos](#), [Mongolia](#), [Mozambique](#), [Portugal](#), la [Republica de Eslovaquia](#), [Eslovenia](#), [Timor Oriental](#), [Vietnam](#), y la [República Federal de Yugoslavia](#).
- Algunas constituciones afirman de modo más general que el derecho de asilo será acordado de conformidad con las normas y tratados internacionales, incluyendo así las obligaciones contenidas en la Convención de 1951 y los estándares del Derecho Internacional consuetudinario. Algunos ejemplos son las constituciones de: [Angola](#), [Azerbaiyán](#), [Guinea Ecuatorial](#), [Georgia](#), [Italia](#), [la Antigua República Yugoslavia de Macedonia](#), [Moldavia](#), [Polonia](#), [Rumanía](#), y la [Federación Rusa](#).
- Finalmente, algunas constituciones se refieren al derecho soberano del Estado a conceder "asilo político" o "diplomático", usualmente de forma discrecional sin aplicar los criterios de elegibilidad propios del derecho internacional de refugiados. Este tipo de asilo político o diplomático puede existir de forma paralela al asilo que implica el reconocimiento de una persona como refugiada y los derechos y beneficios derivados de la Convención de 1951 y otros instrumentos relevantes.

Aunque las constituciones o la legislación nacional se refieran al derecho de asilo o a la obligación correlativa del Estado, siempre es útil contar con una base legal clara para el mismo. El lenguaje puede imitar la definición contenida en la Convención de 1951 y los instrumentos regionales aplicables, o se puede hacer referencia al derecho de asilo con base en las obligaciones derivadas del derecho internacional. Esto ayuda a evidenciar el carácter humanitario y no político del derecho de asilo.

Derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario, también conocido como el derecho de la guerra o de los conflictos armados, es un área compleja que antecede a los derechos humanos y al derecho de los refugiados. Busca limitar los medios y métodos utilizados en la guerra y los efectos de los conflictos armados en las personas que no participan o que ya no participan en dicho conflicto. La mayor parte del Derecho internacional humanitario está contenido en las cuatro [Convenciones de Ginebra de 1949](#) y [dos Protocolos adicionales](#) acordados en 1977.

De conformidad con el derecho internacional humanitario, las personas que no sean parte de los combates; hayan sido desplazadas o no, deben ser respetadas, protegidas de los efectos de la guerra, y provistas con asistencia imparcial. Dado que muchas personas refugiadas y desplazadas se encuentran en medio de conflictos armados, internacionales o internos, estos principios también pueden servir para protegerlos.

El derecho internacional humanitario es vinculante para todas las partes de un conflicto, tanto las fuerzas del gobierno como los actores armados no estatales. Las violaciones más serias del derecho

Acciones clave para parlamentarios: El derecho de asilo

A fin de garantizar el respeto del derecho de asilo en un ordenamiento jurídico nacional, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ De conformidad con el derecho de asilo proclamado en la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), garantizar la eficacia de este derecho a nivel nacional a través de la adhesión a la Convención de 1951 y adoptando legislación nacional a fin de implementar las disposiciones de dicha Convención.
- ✔ Donde se haya reconocido un derecho regional de asilo ([Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#), artículo 12(3); [Convención Interamericana de Derechos Humanos](#), artículo 22(7); [Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre](#), artículo XXVII; [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), artículo 18), garantizar que este derecho esté protegido por la constitución o de alguna forma reflejado en la legislación nacional.
- ✔ Distinguir claramente en la legislación entre personas refugiadas y otras formas de asilo, como el asilo diplomático en América Latina o el poder discrecional conferido en algunos países al jefe de Estado para conceder asilo por motivos políticos.

menes de lesa humanidad y de guerra. Asimismo, las sentencias de los **Tribunales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda** han confirmado que la esclavitud, la violación, la tortura, y el genocidio son crímenes de lesa humanidad. Por lo tanto, el Estatuto de Roma es relevante para determinar cuáles delitos pueden llevar a la exclusión de una persona de la condición de refugiada.

- ▶ [Reunión de Expertos sobre la Complementariedad entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos](#), ACNUR, 2011

internacional humanitario se consideran crímenes de guerra. De conformidad con el artículo 1F de la Convención de 1951, las personas sobre las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido “crímenes de guerra” deben ser excluidas de la condición de refugiadas. (Ver el capítulo 6.6. sobre exclusión de la condición de persona refugiada) Ambos el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional son relevantes para esta determinación.

- ▶ Para más información, ver [Derecho internacional humanitario, Manual para Parlamentarios, \(en inglés\)](#), CICR y la UIP, 2016.

Derecho penal internacional

El derecho penal internacional está diseñado para prohibir conductas particularmente atroces. [El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional](#), en vigor desde el 2002, establece que la Corte Penal Internacional (CPI) tiene jurisdicción sobre los crímenes de genocidio, de guerra y lesa humanidad, y detalla el contenido de dichos delitos.

Por ejemplo, el Estatuto explícitamente incluye “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” en la definición de crímenes de lesa humanidad y de guerra.

Proteger a las personas refugiadas: Qué pueden hacer los parlamentarios

Los miembros del parlamento pueden jugar un rol crucial en garantizar que las personas refugiadas estén protegidas por ley y en la práctica. Para ello, los siguientes pasos son importantes:

Incorporar el principio de no devolución

- El principio de no devolución debe estar incorporado en la legislación nacional pertinente. Para ello, las leyes relacionadas al control de fronteras y al ingreso de personas extranjeras deben reflejar la diferencia entre personas que están buscando protección o que requieren de protección internacional de algún otro modo, y aquellas personas que desean ingresar al país por otros motivos (ver capítulo 4.2).
- Las personas solicitantes de asilo necesitan tener acceso a un procedimiento justo y eficiente ante el cual presentar sus solicitudes de protección. Estos procedimientos son esenciales para que los Estados respeten su obligación de no devolución (ver capítulo 7).

Adherirse a tratados internacionales

- Se debe animar al gobierno a adherirse a la Convención de 1951 y su protocolo de 1967, si aún no lo ha hecho (ver también el capítulo 3.2).
- También se debe animar al gobierno a adherirse a los instrumentos de derechos humanos relevantes para la protección de personas refugiadas, en particular la Convención contra la Tortura y la Convención de los Derechos del Niño; y a los tratados de derecho internacional humanitario, si aún no lo ha hecho.
- A nivel regional, los parlamentarios de los países africanos que no han accedido a la Convención de 1969 de la UA deberían considerarlo. Los instrumentos regionales de derechos humanos en África, Europa y las Américas también contienen estándares relevantes para la protección de personas refugiadas. Los países de dichas regiones deberían considerar adherirse a estos instrumentos, si no lo han hecho aún.

Revisar las reservas e interpretaciones restrictivas

- Si los Estados mantienen reservas a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, se debe revisar si las mismas continúan siendo necesarias; al igual que cualquier

interpretación restrictiva de estos instrumentos que se refleje en la legislación nacional. Esto con el objetivo de eliminar dichas restricciones.

- Los miembros del parlamento pueden plantear consultas al gobierno con respecto a las reservas a los tratados o proponer la revisión de políticas y leyes por parte de los comités de parlamentarios; o incluso introducir un proyecto de ley en esta materia.

Implementar estándares internacionales al establecer los sistemas de asilo

- Cuando los sistemas estatales para la protección de las personas refugiadas estén siendo elaborados, los parlamentarios y oficiales de gobierno pueden inspirarse en un número significativo de estándares internacionales, incluyendo las Conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR y las directrices del ACNUR, así como en tratados internacionales y regionales.
- La adopción de nueva legislación en materia de personas refugiadas basada en estándares internacionales es clave para fortalecer los sistemas de asilo, hacer la protección más efectiva, armonizar la protección que brindan los diferentes Estados, y brindar una base para la búsqueda de soluciones para las personas refugiadas. Los estándares legales internacionales son especialmente útiles cuando se desarrollan leyes y políticas en temas que se omiten en la Convención de 1951, por ejemplo, los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada. (Ver el capítulo 3 sobre la creación de sistemas de asilo y los capítulos 6 y 7 sobre procedimientos de asilo).

Ampliar la definición de persona refugiada

- Los parlamentarios pueden considerar incorporar una definición ampliada de persona refugiada en la legislación nacional, como la que se encuentra en la Convención de 1969 de la OUA o en la Declaración de Cartagena.
- Se anima a los parlamentarios a buscar garantizar a las personas que no son refugiadas, pero que requieren protección internacional de todas formas, formas complementarias de protección (ver también el capítulo 6.7).

1.5 Otras fuentes y directrices

Resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de la ONU

Cada año, la Asamblea General considera un informe sobre el trabajo del ACNUR y adopta una resolución al respecto. También ha adoptado numerosas resoluciones sobre temas específicos de la protección de personas refugiadas, por ejemplo, sobre los niños no acompañados, los derechos humanos y los éxodos masivos, además de las situaciones específicas de ciertos países que reciben grandes flujos de personas refugiadas.

En setiembre de 2016, la Asamblea General adoptó la [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#) y lanzó negociaciones internacionales para alcanzar un “pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”. Al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en 1948, la Declaración de Nueva York es un documento político. Esta última sitúa a las personas refugiadas en el centro de la atención política y fomenta un abordaje amplio de la protección de las personas refugiadas que involucre a todas las partes de la sociedad.

Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR

El Comité Ejecutivo (mejor conocido como ExCom, por sus siglas en inglés) es el cuerpo de gobierno del ACNUR (ver también el capítulo 2.4). Se reúne en sesiones plenarias una vez al año para discutir el trabajo del ACNUR y adopta conclusiones por consenso. Estas conclusiones representan el acuerdo de casi 100 países a lo largo de muchas décadas, y son parte esencial del marco internacional de protección de personas refugiadas.

Los gobiernos, ministerios y parlamentarios a menudo consultan las Conclusiones del Comité Ejecutivo cuando desarrollan leyes y políticas. Asimismo, las cortes regionales y nacionales se refieren y basan sus decisiones en ellas como instrumentos “no vinculantes” de carácter persuasivo; e incluso como fuentes de autoridad sobre políticas públicas, práctica legal e interpretación.

Las Conclusiones del Comité Ejecutivo, entonces, representan posiciones colectivas de carácter internacional en temas de personas refugiadas, incluyendo aspectos legales. Estas conclusiones pueden contribuir a sentar bases comunes de entendimiento y estándares en muchas áreas de protección y soluciones para las personas refugiadas; y son una forma de desarrollar constantemente el régimen internacional de protección.

Directrices del ACNUR

El ACNUR mismo emite directrices sobre derecho internacional de refugiados. Entre los instrumentos de mayor autoridad se encuentra el [Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado](#) (1979, reeditado en 2011). Muchas autoridades nacionales en temas de asilo usan este Manual para guiar su toma de decisiones, y es regularmente citado por las cortes alrededor del mundo.

El ACNUR también emite [Directrices de Protección Internacional](#) para complementar el Manual. Estas Directrices brindan una explicación más detallada y actual de la interpretación de las disposiciones de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y otros asuntos de protección internacional. Pueden ser de utilidad para los parlamentarios al momento de revisar la legislación y prácticas nacionales.

► Las Directrices del ACNUR están disponibles en el [Manual de Protección](#) del ACNUR, (en inglés).

Capítulo 2

Roles y responsabilidades en la protección de personas refugiadas



© ACNUR / Achilleas Zavallis

2.1 Introducción

Tanto los Estados como el ACNUR tienen un papel que interpretar en la protección de las personas refugiadas. Para los Estados, la protección de estas personas es una responsabilidad individual, así como una responsabilidad colectiva. El Comité Ejecutivo de ACNUR ha insistido en que “el respeto de los derechos humanos y los principios humanitarios es responsabilidad de todos los miembros de la comunidad internacional” ([Conclusión No.100 \(LV\) 2004](#)). [La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#) adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2016, afirma que responder a los grandes desplazamientos es “una responsabilidad que comparten” todos los Estados.

El Mandato del ACNUR es brindar protección internacional y buscar soluciones para los problemas de las personas refugiadas. El ACNUR solo puede cumplir con este mandato si cuenta con la cooperación de los Estados.

Este capítulo examina:

- Los roles y responsabilidades de los Estados en la protección de personas refugiadas;
- Las responsabilidades de los Estados con relación a categorías particulares de personas refugiadas y solicitantes de asilo, incluyendo niños y niñas, mujeres, y personas con discapacidad.
- El mandato del ACNUR, incluyendo su rol de ente supervisor, su administración, su financiamiento y su cooperación con otras agencias de la ONU y otras organizaciones.

2.2 Los roles y responsabilidades de los Estados

La responsabilidad del Estado inicia con tratar de resolver las causas del desplazamiento forzado. Fortalecer el Estado de Derecho y brindar seguridad, justicia e igualdad de oportunidades a los ciudadanos es esencial para romper los círculos de violencia, abuso y discriminación que pueden ocasionar el desplazamiento.

Cuando los países acceden a la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967, aceptan proteger a las personas refugiadas en su territorio y bajo su jurisdicción, de conformidad con los términos de estos instrumentos. Los Estados también han aceptado extender a las personas refugiadas los derechos pertinentes de conformidad con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos. Incluso los Estados que no son parte de la Convención o el Protocolo deben respetar el principio de no devolución, el cual es considerado parte del derecho internacional consuetudinario y, como tal, es vinculante para todos los Estados.

Todas las ramas del gobierno, ya sea el poder ejecutivo, legislativo o judicial, tienen papeles complementarios y responsabilidades en la creación y mantenimiento de un sistema de asilo estatal acorde con el principio de legalidad; y en la provisión de protección y soluciones duraderas para las personas refugiadas. Estas responsabilidades no están limitadas a las funciones del gobierno central; los gobiernos locales y regionales también tienen un papel importante.

La importancia de la cooperación y solidaridad internacional

“... El régimen de protección de los refugiados se hace más eficaz cuando hay una firme cooperación internacional en un espíritu de solidaridad y de distribución de la carga y las responsabilidades entre todos los Estados”

(Comité Ejecutivo [Conclusión No. 100](#) (LV) 2004).

La cooperación internacional es particularmente importante cuando los países, especialmente los países en desarrollo, deben recibir grandes números de personas refugiadas por largos periodos de tiempo sin contar con los recursos suficientes. Los flujos masivos y las situaciones prolongadas de personas refugiadas representan una carga tremenda para los países de acogida. Los otros países pueden contribuir de forma importante al brindar asistencia económica y técnica; y al participar en programas de reasentamiento.

“El Comité Ejecutivo.... exhorta a los Estados y a todos los demás actores pertinentes a que se comprometan, en un espíritu de solidaridad internacional y de distribución de la carga, a adoptar medidas integrales, multilaterales y multisectoriales de colaboración y actuación a fin de hacer frente a las causas profundas de las situaciones de presencia prolongada de refugiados, velar por que en primer término las personas no se vean obligadas a huir de sus países de origen para encontrar seguridad en otras partes, y resolver las situaciones de presencia prolongada de refugiados que persisten, con pleno respeto de los derechos de las personas afectadas”.

ACNUR Comité Ejecutivo, [Conclusión No. 112](#) (LXVII) sobre la cooperación internacional desde una perspectiva de protección y de soluciones, 2016

El papel de los órganos ejecutivos y administrativos

Para crear un marco de protección para las personas refugiadas se requiere un sistema nacional de asilo. Esto requiere de la toma de decisiones de las autoridades nacionales competentes y un compromiso político, preferiblemente al más alto nivel. Los ministerios pertinentes y su personal deben estar involucrados. Según sus roles específicos, estos deben:

- Entender los conceptos clave y principios legales;
- Ser capaces de reunir y analizar información relevante;
- Revisar la legislación nacional existente aplicable o que se puede ver afectada;
- Decidir cuáles nuevas medidas legislativas y políticas son necesarias;
- Decidir cuáles instituciones deben ser establecidas;
- Decidir si es necesario solicitar apoyo técnico a la comunidad internacional para establecer el marco de protección de las personas refugiadas;
- Garantizar la implementación de las medidas introducidas; y
- Monitorear la implementación a lo largo del tiempo, a fin de asegurar la eficiencia y equidad de las medidas adoptadas.

Parlamentos nacionales

Los parlamentos nacionales tienen un papel esencial en la creación y el mantenimiento de un marco legal de protección para las personas refugiadas. Los parlamentarios son responsables de revisar las políticas públicas y preparar y aprobar legislación que se ajuste a los estándares internacionales. También son responsables de otorgar el financiamiento adecuado para los departamentos y órganos del gobierno, y pueden fomentar una respuesta positiva hacia las personas refugiadas por parte de los ciudadanos.

En países donde aún no se ha accedido a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967, los parlamentarios pueden promover y apoyar la adhesión. La **Unión Interparlamentaria** ha reafirmado regularmente que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 son esenciales para garantizar la protección de las personas refugiadas y ha exhortado a los Estados que no han accedido aún a hacerlo.

El papel fundamental de los parlamentarios

- Los parlamentarios son líderes de opinión capaces de promover el respeto por las personas refugiadas entre sus electores y fomentar un debate informado y balanceado sobre estos temas.
- Los parlamentarios deciden la distribución del presupuesto nacional, y pueden garantizar que se brinde un financiamiento adecuado y efectivo en términos de costos, al organismo nacional encargado de la protección de personas refugiadas y al ACNUR, en su condición de agencia internacional a cargo de brindar protección y promover soluciones duraderas para las personas refugiadas.
- Los parlamentarios pueden promover la adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y a los otros tratados internacionales y regionales pertinentes. También pueden diseñar y adoptar legislación nacional y promover sistemas de asilo acordes a los estándares internacionales; y supervisar su implementación.

Parlamentos regionales

Los parlamentos regionales también están involucrados en la protección de personas refugiadas. En Europa, por ejemplo, tanto la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa como el Parlamento Europeo (el cuerpo legislativo de elección directa de la Unión Europea) participan activamente en temas de refugiados, y ambos son miembros asociados de la Unión Interparlamentaria.

- La Asamblea Parlamentaria ha desarrollado directrices en numerosos asuntos relacionados a la protección de personas refugiadas, por ejemplo, alternativas a la detención, el manejo de flujos migratorios mixtos, como combatir la intolerancia, el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo y los estándares aplicables con relación a las medidas de devolución. La Asamblea parlamentaria también monitorea e informa sobre la situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en los 47 Estados parte del Consejo de Europa.
- El Parlamento Europeo está involucrado en la preparación y adopción de la legislación de la Unión Europea que se acuerda como parte del Sistema Europeo Común de Asilo. Más allá de su papel legislativo, varias comisiones del parlamento, especialmente la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, están involucrados en una amplia gama de actividades relacionadas a las personas refugiadas.

“Reconocemos que se debe hacer más para atender a la difícil situación de las personas refugiadas, retornadas, desplazadas internas y apátridas. Nos comprometemos a hacer nuestra parte como miembros del parlamento... nos comprometemos a fortalecer la implementación de estos instrumentos [La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967].”

Unión Interparlamentaria, [Declaración con ocasión del 60° Aniversario de la adopción de la Convención de 1951](#), (en inglés), 2011

La judicatura

A nivel nacional, los jueces tienen un rol vital en la protección de personas refugiadas. Sus decisiones contribuyen a una interpretación y aplicación consistente de los estándares relevantes. Asimismo, pueden reparar las carencias de protección en contextos donde los procedimientos administrativos y legislativos son débiles.

Las cortes y órganos regionales también pueden apoyar la interpretación e implementación de los estándares legales de protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. En particular en Europa y América Latina. La Corte Europea de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la UE y la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos son ejemplos de órganos regionales que han emitido destacadas resoluciones en las que se interpretan los instrumentos regionales pertinentes.

Asimismo, la organización no gubernamental **Asociación Internacional de Jueces sobre Derecho de Refugiados (AIJDR)** fomenta un mejor entendimiento entre los miembros de la judicatura sobre las obligaciones contenidas en la Convención de 1951 y los otros instrumentos relevantes. La asociación es un foro apto para el intercambio de información, compartir buenas prácticas y desarrollar metodologías consistentes en la interpretación y aplicación del derecho de personas refugiadas. La AIJDR fomenta la utilización de procedimientos judiciales para adjudicar los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, y ayuda a desarrollar un mejor entendimiento de la independencia judicial en el contexto del derecho de refugiados, especialmente en democracias emergentes y países en desarrollo.

Instituciones nacionales de derechos humanos y defensorías de los habitantes

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) existen en más de 100 países. Al ser órganos independientes del Estado, realizan contribuciones independientes para proteger y monitorear el respeto por los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Las INDH pueden ser comisiones de derechos humanos o defensorías de los habitantes, éstas últimas también conocidas como *ombudsman*.

Además de las INDH con un mandato general en temas de derechos humanos, algunos países cuentan con comisiones o defensorías de los habitantes con mandatos más especializados que son relevantes para las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Esto incluye a las INDH que trabajan temas de discriminación, detención, derechos de minorías, niñas y niños, mujeres, o personas con discapacidad.

Las INDH investigan denuncias y buscan soluciones para las personas afectadas, usualmente a través de recomendaciones o fungiendo como mediadores. También pueden identificar situaciones sistémicas que violentan los derechos de las personas, incluyendo los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo; y trabajar para remediarlas.

► [ACNUDH y las INDH](#)

► [Los principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y parlamentos](#), ONU Consejo de Derechos Humanos, 2012

2.3 Responsabilidades sobre categorías específicas de personas refugiadas

Los Estados tienen responsabilidades generales en relación con las personas refugiadas y solicitantes de asilo. También tienen responsabilidades adicionales sobre ciertas categorías de personas refugiadas por su edad, sexo, discapacidad y/u otros factores. Las iniciativas para garantizar protección a las personas refugiadas y solicitantes de asilo deben tener en consideración la diversidad de la población.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido que algunas categorías de personas refugiadas y solicitantes de asilo se encuentran en una situación riesgosa particular. Basándose en los estándares internacionales de derechos humanos, el ExCom ha adoptado tres conclusiones que proporcionan el marco para un abordaje integral de las necesidades de las siguientes categorías, las cuales, muy probablemente, se entrecruzan:

- Niñas y niños;
- Mujeres y niñas;
- Personas con discapacidad; y
- Otras personas con necesidades específicas.

Responsabilidades hacia las niñas y niños en riesgo

La Conclusión 107 del Comité Ejecutivo enumera los aspectos fundamentales de la protección de niñas y niños y la importancia de un enfoque integral para identificar a las niñas y niños en riesgo. El Comité recomienda una serie de medidas para prevenir y responder adecuadamente a las situaciones de alto riesgo, a fin de encontrar soluciones para las niñas y niños afectados. Estas medidas incluyen:

- Establecer e implementar procedimientos para determinar el interés superior del niño o niña;
- Asegurar que las niñas y niños puedan disfrutar de sus derechos sin discriminación;
- Desarrollar sistemas de asilo sensibles a las necesidades de las niñas y niños y temas de género;
- Garantizar que las niñas y niños sean registrados al nacer y que se les proporcione documentación adecuada;
- Establecer procedimientos para prevenir la separación de las niñas y niños de sus familias, y facilitar el rastreo y la reunificación familiar para aquellos que se encuentran separados;
- Proporcionar y monitorear los servicios de cuidado alternativos y alojamiento para las niñas y niños separados y no acompañados;
- Garantizar un ambiente seguro para las niñas y niños; y
- Fomentar soluciones duraderas para las niñas y niños.

Responsabilidades hacia las mujeres y niñas en riesgo

La Conclusión No. 105 del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre las Mujeres y las Niñas en Situación de Riesgo reconoce la complejidad de los desafíos que se presentan en la protección de las mujeres y las niñas desplazadas. La Conclusión recomienda medidas para identificar a las mujeres y niñas en riesgo; y desarrolla respuestas y soluciones específicas. La disponibilidad de datos desagregados por sexo y edad es importante en estos procesos, al igual que la proporción de documentación individual a las mujeres refugiadas y a las niñas separadas o no acompañadas.

Las estrategias de **identificación** recomendadas incluyen el registro oportuno de personas refugiadas de forma individual y continua, incluyendo el registro de nacimientos, matrimonios y divorcios; el trabajo con la comunidad a fin de identificar problemas de protección; y el monitoreo del acceso y disfrute de los servicios por parte de las mujeres y las niñas.

Las estrategias de prevención requieren **establecer entornos seguros para las personas refugiadas y fortalecerlos**. Esto implica mantener el carácter civil y humanitario del asilo; prevenir la violencia sexual y de género (VSG), proteger a las víctimas, traer a los culpables de la violencia contra las mujeres y las niñas ante la justicia; y fortalecer la capacidad de la comunidad desplazada para resolver controversias.

Las medidas para fortalecer el **empoderamiento** de las mujeres y niñas desplazadas incluyen la promoción de liderazgos femeninos, fortalecer las capacidades de mujeres y niñas, lo cual incluye brindarles acceso a educación de calidad; y mejorar su seguridad alimentaria, sus medios de subsistencia, su libertad de movimiento y su independencia económica.

Las acciones recomendadas a modo de **respuestas y soluciones individuales** incluyen establecer mecanismos para identificar individualmente a las mujeres y niñas en situación de riesgo, determinar e implementar respuestas inmediatas adecuadas y las soluciones subsecuentes; monitorear las iniciativas emprendidas; ayudar a las mujeres y niñas en riesgo a acceder a la justicia; expandir los programas de reasentamiento a las mujeres y niñas en riesgo; y asegurar que la asistencia, tanto médica como psicológica esté disponible para ellas, ya sea en el contexto de integración local, retorno, reasentamiento u otro tipo de programas humanitarios.

Niñas y niños

Un poco más de la mitad de la población mundial de personas refugiadas es menor de edad. En algunas situaciones, la proporción de niños y niñas es incluso mayor. Debido a su edad, estatus social y desarrollo físico y mental, las niñas y niños son aún más vulnerables que los adultos en situaciones de desplazamiento forzado.

Siendo conscientes de esta realidad, en 2007 el Comité Ejecutivo del ANCUR adoptó la [Conclusión 107 sobre niñas y niños en situación de riesgo](#). Esta conclusión brinda directrices operativas detalladas sobre la protección de niñas y niños en situaciones de alto riesgo.

- ▶ [Conclusión No. 107 \(LVIII\) sobre niñas y niños en situación de riesgo](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2007
- ▶ [Conclusión No. 113 \(LXVII\) sobre la juventud](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2016

Mujeres y niñas

Las mujeres y niñas refugiadas y solicitantes de asilo usualmente están expuestas a riesgos particulares asociados a su género, su cultura, posición socioeconómica y su estatus legal. Esto significa que pueden encontrarse en situaciones en las que tienen menos probabilidades, que un hombre o un niño, de poder ejercer sus derechos. En consecuencia, las acciones afirmativas en favor de las mujeres y niñas refugiadas pueden llegar a ser necesarias, a fin de garantizar su protección y brindar asistencia en igualdad de condiciones sobre hombres y niños.

Con esto en mente, en el 2006 el Comité ejecutivo del ACNUR adoptó la [Conclusión No. 105 sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo](#).

La Asamblea General de la ONU: “Reafirma que los Estados tienen la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, proporcionar protección a las víctimas e investigar, enjuiciar y castigar a los culpables, y que toda omisión a este respecto constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de aquellas y menoscaba o anula su disfrute”.

AGONU [Resolución 60/151](#). Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del 23º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, 2014

- ▶ [Conclusión No. 105 \(LVII\) sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2006
- ▶ [Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas](#), ACNUR, 2008
- ▶ [Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres](#), Comité de la ONU para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2014

Historia de una refugiada:

Empoderando a las mujeres refugiadas en Mauritania

Budiaki, de 32 años, ayuda a las estudiantes a comunicarse en línea con sus familiares durante una de las clases de informática básica; la cual imparte en un Centro para Mujeres para refugiadas urbanas en Nouakchott, Mauritania.

Originaria de la República Democrática del Congo, Budiaki ha sido desplazada en múltiples ocasiones debido a los conflictos. “Estaba en la escuela cuando un grupo de hombres armados llegó” recuerda ella. “Me apresuré para llegar a la casa de mi tío, solo para darme cuenta de que la casa ya había sido tomada por los soldados”.

Actualmente, ella es una profesora calificada que imparte lecciones tres veces a la semana y actúa como representante de las mujeres refugiadas que viven en Nouakchott. “Yo sé lo que se siente cuando no sabes dónde están tus familiares, lo importante que es comunicarse con ellos”, explica. “Es por eso que escogí ser profesora de informática y ayudar a más personas a encontrar a sus familias”.

[“Empoderando a las mujeres refugiadas: para celebrar el día internacional de la Mujer, el ACNUR rinde tributo al valor y la resiliencia de las mujeres refugiadas alrededor del mundo”](#) (en inglés), ACNUR, 2017

Personas refugiadas con discapacidad

Las necesidades específicas de las personas refugiadas con discapacidad usualmente pasan desapercibidas, especialmente en las etapas iniciales de las emergencias humanitarias. Las personas con discapacidad pueden estar expuestas a discriminación, explotación y violencia de género (VSG). También pueden verse excluidas de los servicios de asistencia, o tener dificultades para acceder a ellos. Las niñas y niños con discapacidad pueden ser excluidos de los servicios de educación; y tanto las niñas, niños y personas adultas, con discapacidades enfrentan riesgos de abuso, negligencia, abandono, explotación, problemas de salud y separación familiar.

La [Conclusión No.110 sobre los refugiados con discapacidad](#), adoptada en el 2010, examina de forma más detallada estos desafíos.

- ▶ [Conclusión No. 110 \(LXI\) sobre los refugiados con discapacidad y otras personas discapacitadas a las que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados brinda protección y asistencia](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2010
- ▶ [El Trabajo con Personas con Discapacidad Durante el Desplazamiento Forzado](#), ACNUR, 2011

Otras personas con necesidades específicas

Hay otras personas refugiadas y solicitantes de asilo que pueden requerir de acciones específicas debido a sus necesidades particulares. Por ejemplo, las personas adultas mayores; las personas sobrevivientes de tortura o de VSG; personas traumatizadas; víctimas de tráfico; personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGTBI); y miembros de minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas en determinada población o situación.

- ▶ [El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado](#), ACNUR, 2011
- ▶ [El trabajo con personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales durante el desplazamiento forzado](#), ACNUR, 2011

- ▶ [Protección de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas](#), ACNUR, 2015
- ▶ [El trabajo con hombres y niños sobrevivientes de violencia sexual y de género durante el desplazamiento forzado](#), ACNUR, 2012
- ▶ [El trabajo con adultos mayores durante el desplazamiento forzado](#), ACNUR, 2013

2.4 El rol del ACNUR

Los orígenes y el mandato del ACNUR

El ACNUR es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fue establecido el 1 de enero de 1951 a fin de brindar protección y buscar soluciones duraderas para las personas refugiadas, en cooperación con los gobiernos. Al igual que los problemas del desplazamiento forzado han crecido en magnitud y complejidad, el ACNUR se ha expandido y adaptado a fin de hacer frente a este desafío.

El fundamento legal para el trabajo del ACNUR es su [Estatuto](#), el cual estipula que su labor debe ser de carácter enteramente apolítico; humanitario y social. El estatuto del ACNUR fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1950 y establece las funciones del Alto Comisionado. Estas incluyen promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a las personas refugiadas (como la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967), así como la ejecución de todas las medidas, incluso aquellas introducidas por los Estados, destinadas a mejorar la situación de las personas refugiadas y a reducir su número. El estatuto también manda al ACNUR a promover la admisión de las personas refugiadas en el territorio de los Estados y a obtener información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios; así como de las leyes y reglamentos que les conciernen.

Responsabilidades hacia las personas con discapacidad

La Conclusión No. 110 del Comité Ejecutivo del ACNUR insta a los Estados y al ACNUR, en coordinación con los socios pertinentes, a proteger y asistir a las personas refugiadas con discapacidades contra todas las formas de discriminación, y a proporcionar un apoyo adecuado y sostenible a fin de atender sus necesidades.

Las medidas recomendadas incluyen:

- Garantizar una identificación y registro rápido y de forma sistemática de todas las personas refugiadas con discapacidad a fin de determinar sus necesidades de protección y asistencia;
- Incluir a las personas con discapacidad en las políticas y programas relevantes y brindarles acceso a los servicios;
- Comunicar adecuadamente la información, procedimientos, decisiones y políticas a las personas con discapacidad;
- Facilitar el acceso de niñas, niños y personas jóvenes con discapacidad a servicios adecuados de protección, asistencia y educación;
- Garantizar la inclusión de las mujeres refugiadas con discapacidad en los programas de prevención de violencia sexual y por motivos de género, y otras formas de explotación; y
- Garantizar que las personas refugiadas con discapacidad dispongan de iguales oportunidades en la búsqueda de soluciones duraderas y reciban un apoyo adecuado.

La Conclusión reafirma la importancia de la cooperación internacional en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas refugiadas con discapacidad, especialmente en los países en desarrollo, asegurando la disponibilidad oportuna y adecuada financiación humanitaria y para el desarrollo, y de otros recursos.

A lo largo de los años, la Asamblea General de la ONU y el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) han expandido las responsabilidades del ACNUR a fin de incluir funciones y grupos que no estaban cubiertos por el Estatuto original. Esta expansión incluyó a las personas que han retornado voluntariamente a sus hogares (personas retornadas); las personas apátridas; y a las personas desplazadas internamente. En consecuencia, el mandato del ACNUR actualmente es significativamente más amplio que cuando fue establecido.

El ACNUR, originalmente una pequeña agencia especializada, ha crecido hasta convertirse en una organización con más de 10.000 empleados y con presencia en más de 120 países. Hasta el 2003, su mandato había sido renovado cada tres años por la Asamblea General. En 2003, la Asamblea decidió extender el mandato hasta que “se resuelva el problema de los refugiados”.

- ▶ [El mandato del ACNUR en relación a la asistencia de personas refugiadas y otras personas de interés, ACNUR, 2015, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2015
- ▶ [Nota sobre el mandato del Alto Comisionado para los Refugiados y su Oficina](#), ACNUR, 2013

Más información sobre personas apátridas y desplazadas internas disponible en:

- ▶ [Nacionalidad y apatridia](#), Manual para Parlamentarios No. 22, UIP y ACNUR, 2014
- ▶ [Manual sobre la protección de personas apátridas](#), ACNUR, 2014
- ▶ [Desplazamiento interno: Responsabilidad y acción, \(en inglés\)](#), Manual para Parlamentarios No.20 UIP y ACNUR, 2013
- ▶ [Manual para la Protección de los Desplazados Internos](#), Grupo Sectorial Global de Protección, 2010

El rol del ACNUR en la protección y asistencia de las personas refugiadas

El Mandato de protección del ACNUR incluye proporcionar asistencia material; la cual en ocasiones contribuye a que un país acepte a las personas refugiadas, dado que esto aliviana la carga económica. La protección legal efectiva es esencial para las personas refugiadas, sin embargo, también es necesario satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento, comida, agua, servicios de saneamiento, atención médica y educación. Por lo tanto, la asistencia y la protección se refuerzan entre sí.

A lo largo de los años, el ACNUR ha sido llamado cada vez más a brindar protección y asistencia en países en conflicto. Esta tendencia inició con los Balcanes y la Región de los Grandes Lagos de África en los años 90. Actualmente, el ACNUR es parte de la respuesta del Sistema de Naciones Unidas antes las emergencias más complejas.

La acción humanitaria oportuna y efectiva solo es posible si quienes brindan ayuda pueden hacerlo sin obstrucción alguna. En situaciones de conflicto, esto requiere que todas las partes involucradas respeten los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Desafortunadamente, los principios humanitarios han sido violentados en incontables ocasiones. Cuando estos principios no son respetados, las organizaciones humanitarias, incluyendo el ACNUR, enfrentan decisiones difíciles sobre el nivel de riesgo que están dispuestas a asumir en su esfuerzo por asistir a las personas que así lo requieren.

El ACNUR alrededor del Mundo

Aproximadamente el 90% del personal del ACNUR opera en el terreno. Junto a muchos de los socios del ACNUR, viven con las personas refugiadas en algunos de los lugares más peligrosos, desolados y remotos del planeta. Su trabajo incluye brindar protección y asistencia en los campamentos y asentamientos de personas refugiadas; responder a las emergencias; reubicar a las personas refugiadas lejos de las fronteras a fin de mejorar su seguridad; garantizar que las mujeres refugiadas puedan opinar sobre la distribución de comida y servicios sociales; reunir a las familias separadas; visitar las zonas fronterizas y los centros de detención; y asesorar a los gobiernos en la redacción de leyes, políticas y prácticas en temas de asilo. Cada vez más, el personal del ACNUR y sus socios trabajan en zonas de conflicto armado donde hay poco o ningún control estatal. La presencia internacional en áreas inseguras constituye una forma de protección en sí misma y puede ser un medio poderoso para desalentar los abusos, sin embargo, esto implica un riesgo para el personal.

El ACNUR también mantiene oficinas en las ciudades capitales de muchos países, y trabaja regularmente con los ministerios de relaciones internacionales y asuntos de interior. Dado que la protección de las personas refugiadas trasciende las líneas jerárquicas, el ACNUR también trabaja con funcionarios de justicia, inmigración, derechos humanos, policías y militares, educación y temas sociales. El ACNUR también sirve como recurso para los parlamentarios al pronunciarse en los Comités Parlamentarios sobre asuntos relacionados al derecho de los refugiados; y es capaz de informar a los parlamentarios sobre situaciones específicas y otros asuntos de interés.

¿Quiénes son personas refugiadas bajo el mandato del ACNUR?

El mandato del ACNUR incluye a las personas refugiadas tal y como las define su estatuto, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y los instrumentos regionales de derecho de los refugiados. En general, las resoluciones de la Asamblea General y del ESCOSOC, en conjunto con las prácticas de los Estados y los tratados, han expandido la competencia del ACNUR en temas de protección internacional, a fin de incluir las personas que se encuentran fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual y que no pueden o no quieren regresar a él porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

¿Quiénes son “personas de interés”?

El término “personas de interés para el ACNUR” es utilizado para designar a todas aquellas personas en cuyo nombre puede intervenir el ACNUR. Este término incluye a:

- Personas refugiadas
- Otras personas que necesitan protección internacional
- Personas apátridas
- Personas desplazadas internas (PDI) en situaciones específicas; y
- Personas retornadas, ya fuesen refugiadas o desplazadas internas (PDI)

¿Cómo ejerce el ACNUR su rol de órgano

¿Cómo ejerce el ACNUR su rol de órgano supervisor? ?

En ausencia de un mecanismo específico similar a los órganos convencionales creados por otros instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos (ver también el Capítulo 8), el ACNUR ha desarrollado varias formas de llevar a cabo su rol de órgano supervisor. Algunas son:

- Proporcionando asistencia técnica y operativa; y servicios en conjunto con sus socios;
- Apoyando a los Estados en el desarrollo de leyes y políticas en temas de asilo;
- Promoviendo y supervisando el respeto por los estándares internacionales;
- Interviniendo ante los gobiernos y las cortes según convenga;
- Organizando consultas y conferencias para alcanzar un mejor entendimiento y consenso sobre los desafíos de protección, como por ejemplo los Diálogos del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección que se realizan cada año desde el 2007;
- Coordinando las discusiones/negociaciones para mejorar la respuesta y las soluciones ante situaciones específicas de desplazamiento;
- Trabajando para fortalecer la capacidad de los Estados para realizar procedimientos de determinación de alta calidad;
- Emitiendo [directrices de protección internacional](#) y sobre [la elegibilidad de personas con nacionalidades específicas](#);
- [Proporcionando información y asesoría legal a las personas de interés](#); y
- Desarrollando y colaborando en la implementación de estrategias de soluciones integrales.

les para la protección de las personas refugiadas. El artículo VIII de la Convención sobre Personas Refugiadas de la OUA compromete a los Estados parte a cooperar con el ACNUR. En Europa, la responsabilidad de supervisión del ACNUR también se refleja en la legislación de la Unión Europea, la cual dispone que el ACNUR sea consultado sobre las políticas relacionadas a temas de asilo. Esta responsabilidad del ACNUR también se refleja en las leyes de asilo de muchos países.

Según el artículo 35 de la Convención y el artículo II del Protocolo, los Estados miembro están obligados a **cooperar con el ACNUR** en el ejercicio de sus funciones. Los Estados miembro de la Convención de 1951 además se comprometen a **suministrar información sobre las leyes, reglamentos y decretos** adoptados con el fin de garantizar la aplicación de la Convención.

Gestión del ACNUR

La Asamblea General de la ONU elige al **Alto Comisionado para los Refugiados** con base en la nominación del Secretario General por un periodo de cinco años. El Alto Comisionado presenta informes ante la Asamblea General de la ONU, por medio del ECOSOC y ocasionalmente es invitado a brindar información ante el Consejo de Seguridad.

El cuerpo de gobierno del ACNUR es el **Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado** (mejor conocido como ExCom). Fue creado por el ECOSOC en 1958, y actualmente cuenta con más de 100 Estados miembro. Sus tareas principales son aprobar el presupuesto y el programa del Alto Comisionado, asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones estatutarias, en particular la protección internacional, y examinar todos los aspectos financieros y administrativos de la organización. Los miembros del Comité Ejecutivo son elegidos por el ECOSOC. El Comité se reúne en sesión plenaria una vez al año, durante una semana, en Ginebra. En medio de estas reuniones anuales, el Comité Permanente se reúne regularmente en sesiones más pequeñas con el fin de avanzar el trabajo de este órgano.

El rol del ACNUR como órgano supervisor

El Estatuto del ACNUR, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 asignan al ACNUR la responsabilidad de supervisar e implementar los instrumentos internacionales sobre personas refugiadas.

El párrafo 8 del Estatuto del ACNUR le confiere autoridad al Alto Comisionado para **supervisar la aplicación de las convenciones internacionales**

Práctica de los Estados

Legislación sobre el deber de cooperar con el ACNUR. Entre los países que han incorporado su deber de cooperar con el ACNUR en su legislación nacional, decretos o reglamentos están [Armenia](#), [Bélgica](#), [Bosnia y Herzegovina](#), [Camboya](#), [Georgia](#), [Hungría](#), [Irlanda](#), la [República de Corea](#), [Kirguistán](#), [Liechtenstein](#), [Lituania](#), [Moldavia](#), [Montenegro](#), las [Filipinas](#), y [Serbia](#). Además, [Bélgica](#), [Camboya](#), [Croacia](#), [Grecia](#), [Hungría](#), [Irlanda](#), [Liechtenstein](#), [Lituania](#), [Moldavia](#), [Montenegro](#), y [Eslovenia](#) se encuentran entre aquellos países cuya legislación específicamente le da acceso al ACNUR a los expedientes individuales y resoluciones de personas refugiadas y solicitantes de asilo; generalmente condicionado al consentimiento de la persona concerniente. En [Bélgica](#), [Canadá](#), [Georgia](#), [Grecia](#), la [República de Corea](#), [Sudáfrica](#), y [Uganda](#), la legislación o decretos específicamente permiten al ACNUR intervenir en una solicitud de asilo individual cuando esta se encuentra en apelación. En la Unión Europea, la [Directiva de Procedimientos de Asilo](#) requiere que los Estados miembro den acceso al ACNUR a información sobre las solicitudes individuales de asilo, durante el procedimiento y sobre las decisiones tomadas; siempre y cuando la persona solicitante esté de acuerdo. Además, permite que el ACNUR presente su opinión ante cualquier autoridad competente sobre solicitudes individuales de protección internacional en cualquier etapa del procedimiento.

2.5 Los socios del ACNUR

El ACNUR trabaja con una amplia red de socios, más de 900 en el 2016, incluyendo gobiernos, organizaciones intergubernamentales, agencias de Naciones Unidas, otros organismos internacionales y ONG.

La cooperación de ACNUR con otras agencias de la ONU y organizaciones intergubernamentales

Dentro de Naciones Unidas, el ACNUR es parte de una red de organismos, fondos, programas, agencias especializadas y comisiones. Las [organizaciones hermanas de la ONU](#) que colaboran más frecuentemente con el ACNUR en las áreas de trabajo más fundamentales para las personas refugiadas y retornadas, son (en orden alfabético):

- **Banco Mundial** – Desarrollo y promoción de oportunidades de medios de vida e independencia para personas refugiadas y retornadas, así como financiamiento de programas de desarrollo concesionales para las comunidades afectadas.
- **Equipo Especial de Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF)** – Colaboración para fortalecer la coordinación y coherencia de los esfuerzos para combatir el terrorismo dentro del Sistema de Naciones Unidas.
- **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)** – Derechos de las niñas y niños a la salud, nutrición, y educación, protección de niñas y niños no acompañados y reunificación de familias de personas refugiadas separadas.
- **Fondo de Población de Naciones Unidas (UNPFA)** – Responder a las necesidades de salud reproductiva; prevención de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el SIDA; y prevención y protección de la violencia sexual.

Acciones clave para parlamentarios: El rol del ACNUR

A fin de promover la cooperación del Estado con el ACNUR, se exhorta a los parlamentarios a:

- ✔ Incluir en la legislación el deber de las autoridades de cooperar con el ACNUR. Esto debe incluir el deber de compartir información y datos estadísticos sobre las personas refugiadas que residen en el país; así como compartir las leyes, reglamentos y decretos relacionados a estos temas.
- ✔ Incluir en la legislación disposiciones que autoricen al ACNUR a tener acceso a las personas refugiadas y solicitantes de asilo donde sea que se encuentren, ya sea en centros de detención o en las zonas fronterizas; y que las personas refugiadas y solicitantes de asilo tengan libre acceso al ACNUR.
- ✔ Reconocer y facilitar el rol supervisor del ACNUR en los procedimientos de asilo. Esto incluye medidas como notificar al ACNUR las solicitudes de asilo, permitirle acceder a los expedientes individuales (con el consentimiento de la persona concernida), permitir que las autoridades de elegibilidad formulen consultas al ACNUR; e incorporar en la legislación el derecho del ACNUR a presentar sus recomendaciones sobre una solicitud, ya sea en primera o segunda instancia.
- ✔ Cuando el ACNUR haya acordado que una organización actúe en su nombre, asegurar que la cooperación del gobierno se extienda también a dicha organización. Dependiendo del contexto, también puede ser útil incluir a otras ONG en esta cooperación, incluso si formalmente no están trabajando en nombre del ACNUR.

- **Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)** – Coordinación de la asistencia de Naciones Unidas en crisis humanitarias que sobrepasan el mandato y capacidad de una única agencia humanitaria.
- **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)** – Prevención y lucha contra el tráfico en personas refugiadas y otras personas de interés del ACNUR, así como la protección de víctimas.
- **Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)** – integración de los derechos humanos en el trabajo del ACNUR; inclusión de personas de interés en las actividades de desarrollo de estándares, monitoreo e implementación de la OACNUDH, coordinación de esfuerzos de promoción en favor de los grupos y personas de interés para ambas organizaciones, capacitaciones conjuntas, e intervenciones conjuntas o complementarias en casos individuales.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** – Programas para mejorar la independencia y la sostenibilidad de los medios de vida de las personas refugiadas en contextos de integración y retorno; movilidad laboral y resultados de migración para personas refugiadas.
- **Organización Marítima Internacional (OMI)** – Promoción del rescate en el mar, incluyendo el rescate de personas refugiadas y solicitantes de asilo, de conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados.
- **Organización Mundial de la Salud (OMS)** – Mejora de las condiciones de salud, nutrición, saneamiento, higiene y ambientales de las personas refugiadas y retornadas.
- **Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA (ONUSIDA)** aporta la pericia y recursos de diez organizaciones copatrocinadoras parte de Naciones Unidas,

incluyendo al ACNUR– Fortalecimiento en la prevención, tratamiento, cuidado y apoyo del VIH; integración de información sobre el SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en los servicios de salud brindados por el ACNUR.

- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** – Fortalecimiento de los vínculos entre los programas humanitarios y de desarrollo; soluciones duraderas en situaciones prolongadas de personas refugiadas, integración y reintegración, Alianza para Soluciones.
- **Programa Mundial de Alimentos (WFP)** – distribución de comida, incluso en situaciones de emergencia

El ACNUR también colabora estrechamente con otras agencias de la ONU a través de la iniciativa “Unidos en la Acción”, la cual busca mejorar la cooperación de las agencias de la ONU en temas ambientales, de desarrollo y asistencia humanitaria.

Otro socio importante es la **Organización Mundial de las Migraciones (OIM)**, una agencia intergubernamental sobre migración. En el 2016, esta organización acordó una relación legal y de trabajo más cercana con Naciones Unidas, convirtiéndose en una [organización conexa](#). La OIM trabaja en cuatro grandes áreas de gestión de la migración: migración y desarrollo, facilitar la migración, regular la migración y dar respuesta a la migración forzada. La cooperación entre el ACNUR y la OIM abarca muchos países y tipos de actividades, y data de la época de fundación de ambas organizaciones a principios de la década de 1950.

El ACNUR también colabora con la **Unión Interparlamentaria (UIP)**, la cual actúa como punto focal para fomentar el diálogo entre los parlamentarios de todo el mundo, y trabaja por la paz y la cooperación entre las personas, y la consolidación de la democracia representativa.

UNRWA y el caso especial de las personas de Palestina

La **Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina** en Oriente Medio (UNRWA) fue creada en 1949 para asistir a las personas palestinas desplazadas cuando se creó el Estado de Israel. Actualmente, alrededor de 5.2 millones de personas palestinas están registradas ante UNRWA, la cual opera en Jordania, Líbano, la República Árabe de Siria, Gaza y la Ribera Occidental.

UNRWA define como refugiados palestinos a aquellas personas, y sus descendientes, que residían en Palestina durante los dos años anteriores al conflicto de 1948, y que perdieron sus hogares y medios de vida a causa del conflicto. UNRWA no tiene un mandato para proteger a los refugiados palestinos; esta responsabilidad fue implícitamente delegada a los países de acogida. Las personas palestinas registradas ante UNRWA y que reciben su asistencia están excluidas del mandato del ACNUR. Las personas palestinas que se encuentren fuera de las áreas donde opera UNRWA están cubiertas por el mandato del ACNUR.

La situación legal de las personas palestinas varía según la fecha de su desplazamiento, o del de sus padres, madres, abuelas o abuelos, y su lugar actual de residencia. Aproximadamente 850.000 personas palestinas, aquellas que permanecieron en el nuevo Estado de Israel después de 1948 y sus descendientes, actualmente tienen la ciudadanía israelí. Un número desconocido ha adquirido la nacionalidad de otros países fuera del Medio Oriente. Entre los países árabes que han recibido refugiados palestinos, solamente Jordania le ha concedido la ciudadanía a un número sustancial de personas. La situación legal de los demás es, en el mejor de los casos, ambigua y muchas personas palestinas se encuentran en una situación muy difícil. (Ver también el capítulo 6.5 para más información sobre la situación de los refugiados palestinos en el contexto de asilo).

A **nivel regional**, el ACNUR colabora con organismos regionales como la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Asociación de Estados del Sudeste Asiático, la Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana, la Organización para la Cooperación Islámica y la Liga de Estados Árabes.

Cooperación del ACNUR con el CICR y la IFRC

El **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)** es un actor de protección clave. Como organización independiente y neutral, el CICR trabaja con el fin de garantizar la protección y asistencia humanitaria para las víctimas de los conflictos armados, muchas de las cuales son personas de interés para el ACNUR, y promueve el respeto por el derecho internacional humanitario.

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC)** engloba a 190 sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La Federación proporciona asistencia humanitaria a las personas afectadas por emergencias alrededor del mundo. El ACNUR trabaja estrechamente con la Federación y/o con la Sociedad de la Cruz Roja o la Media Luna Roja nacional en muchos países.

Colaboración del ACNUR con ONG

La colaboración con las organizaciones no gubernamentales (ONG) es parte fundamental del mandato del ACNUR. Esta colaboración se basa en los principios de equidad, transparencia, orientación al logro de resultados, responsabilidad, y complementariedad. Está guiada por las recomendaciones obtenidas a través del [Diálogo Estructurado del Alto Comisionado sobre la Asociación entre las ONG, el FICR y el ACNUR](#). Este Diálogo busca construir relaciones estratégicas, basadas en la confianza, a fin de identificar las áreas de prioridad donde la efectividad del ACNUR, la FICR y las ONG puede mejorar, especialmente en el terreno.

La colaboración de las ONG, particularmente a nivel nacional, es de vital importancia para responder a las necesidades de las poblaciones afectadas por el desplazamiento y el conflicto. El ACNUR trabaja actualmente con más de 700 ONG como socios patrocinados.

Los socios locales del ACNUR brindan una presencia incomparable en el terreno. Tres cuartos de las ONG socias son organizaciones locales que cuentan con la pericia local y la habilidad para responder rápidamente en situaciones de emergencia. Las ONG abogan efectivamente en favor de la protección y movilización de recursos.

2.6 Apoyar y financiar la protección de las personas refugiadas y el trabajo del ACNUR

Atender las necesidades vitales de las personas refugiadas en situaciones de emergencia, establecer procedimientos de asilo justos y eficientes, brindar protección a mujeres, hombres, niños y niñas; y ayudar a que las personas refugiadas regresen a sus hogares o se integren a las comunidades de acogida tiene un costo económico. Sin embargo, las necesidades de las personas refugiadas sobrepasan los recursos disponibles. Esto es particularmente cierto en el caso de los países en desarrollo, los cuales acogen a la mayoría de las personas refugiadas alrededor del mundo.

Los parlamentarios tienen un papel clave en la distribución del presupuesto y pueden garantizar que los recursos necesarios estén disponibles, ya sea a nivel nacional o en la forma de contribuciones para el ACNUR, otras agencias del ACNUR o las ONG socias.

Estableciendo el presupuesto para la protección de personas refugiadas a nivel nacional

Los parlamentarios pueden exhortar a sus gobiernos a planear y financiar las instituciones nacionales, procedimientos y programas establecidos para cubrir las necesidades de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Puede ser muy difícil cuantificar todos los costos asociados con la protección de las personas refugiadas. Cuando un país acoge a personas refugiadas, realiza contribuciones muy concretas, por ejemplo, habilitando áreas de terreno para establecer campamentos de refugiados, o al brindar acceso a las personas refugiadas a los sistemas nacionales de salud, educación y otros servicios.

Además de financiar los mecanismos nacionales de protección de personas refugiadas, algunos gobiernos pueden estar en posición de brindar asistencia técnica y económica a los países que acogen a grandes poblaciones de refugiados, o admitir a personas refugiadas en programas de reasentamiento. Todas estas formas de solidaridad internacional son importantes contribuciones en la protección de personas refugiadas.

Contribuyendo con el ACNUR

El ACNUR es una de las pocas agencias de Naciones Unidas que depende casi por completo de **contribuciones voluntarias** para financiar su operación. Menos del uno por ciento del presupuesto anual del ACNUR proviene de Naciones Unidas; el resto son contribuciones de los Estados, individuos y otros donantes del sector privado como fundaciones y corporaciones.

El ACNUR presenta sus necesidades presupuestarias cada año en un llamado mundial y sostiene consultas regulares con los donantes sobre prioridades, implementación de programas y resultados. El ACNUR publica un Informe Mundial anual y brinda información a los donantes en su sitio web [Global Focus](#).

El ACNUR recibe contribuciones de muchos gobiernos, organizaciones intergubernamentales ONG, individuos, fundaciones y corporaciones. Sin embargo, menos de 20 donantes proporcionan el 95% del total de los fondos del ACNUR. Asimismo, el ACNUR trabaja constantemente para agrandar

Acciones clave para parlamentarios: Apoyar y financiar la protección de personas refugiadas y el trabajo del ACNUR

Con el fin de fomentar el apoyo y financiamiento de la protección de personas refugiadas y el trabajo del ACNUR, se exhorta a los parlamentarios a:

- ✔ Abogar para que las asignaciones del presupuesto nacional sean suficientes para cubrir las necesidades de recepción (servicios de salud, educación y otros); para establecer un procedimiento de asilo justo y eficiente; y para mantener los programas de soluciones duraderas.
- ✔ Fomentar la inclusión de personas refugiadas en los planes y presupuesto nacionales, lo cual incluye el trabajo relacionado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, facilitando así el desarrollo de programas capaces de atender las necesidades de personas refugiadas, y evitando la creación de estructuras paralelas.
- ✔ Si el gobierno aún no contribuye con el ACNUR, exhortar al gobierno a hacerlo, dado que el trabajo del ACNUR depende de contribuciones voluntarias.
- ✔ Si un país ya es donante del ACNUR, abogar por el incremento de las contribuciones e instar respuestas oportunas y positivas a los llamados de financiamiento para atender a las situaciones de emergencia.

su círculo de donantes, buscando en una amplia gama de países y actores del sector privado. Las ONG socias también pueden hacer llamados públicos en favor de las operaciones del ACNUR.

El ACNUR depende de la comunidad de donantes para poder responder rápidamente a las situaciones de emergencia. Al trabajar con los países que reciben personas refugiadas, el ACNUR establece una estrategia de relación con los donantes en los primeros días de una emergencia y la mantiene a lo largo de toda la operación. Sin embargo, en los últimos años un número sin precedentes de personas han sido obligadas a dejar sus hogares, y la generosidad de los países de acogida ha llegado a su límite. La brecha entre las necesidades y los recursos disponibles para el trabajo del ACNUR se ha ensanchado a niveles alarmantes. Cuando hay escasez de recursos económicos, los programas que pueden salvar vidas deben ser limitados. Las situaciones prolongadas de personas desplazadas que ya no son el centro de atención mediática a menudo son las más afectadas.

La calidad del financiamiento es tan importante como su cantidad: su **previsibilidad, flexibilidad y puntualidad**. El financiamiento previsible y anticipado ayuda al ACNUR a planear sus operaciones, mientras que al ser flexible el ACNUR es capaz de administrar sus recursos económicos de manera más eficiente. En consecuencia, el ACNUR exhorta a sus donantes a no condicionar sus contribuciones a situaciones específicas.

Si una contribución debe ser condicionada, es preferible que lo sean de modo muy general a una región o situación. Esto permite que el Alto Comisionado pueda redireccionar los fondos cuando se presenten nuevas necesidades o cuando las crisis sean resueltas, brindando así la respuesta que los gobiernos, el público y las personas refugiadas esperan.

“El Comité Ejecutivo del ACNUR... *Alienta a los Estados a que canalicen fondos flexibles o no asignados a fines específicos de una manera oportuna y previsible que permita al ACNUR cumplir su mandato relativo a la protección y la búsqueda de soluciones al hacer frente a las situaciones humanitarias*”.

ACNUR Comité Ejecutivo, [Conclusión No. 112 \(LXVII\) sobre la cooperación internacional desde una perspectiva de protección y de soluciones](#), 2016

Roles y responsabilidades para proteger a las personas refugiadas: Lo que usted puede hacer

A fin de asegurar que los Estados, el ACNUR y otros actores cumplan con su responsabilidad de proteger a las personas refugiadas, además de seguir las recomendaciones incluidas al final del Capítulo 1, los parlamentarios pueden:

Supervisar las acciones de su gobierno

- Usted puede monitorear las acciones que realiza el gobierno con el fin de implementar la Convención de 1951, su Protocolo de 1967, y demás obligaciones internacionales. Por ejemplo, convocando investigaciones parlamentarias cuando surja una situación preocupante; apoyando el trabajo de los cuerpos de derechos humanos, de las defensorías de los habitantes (ombudspersons) y el trabajo de las ONG en temas de refugiados; y visitando los centros y campamentos de refugiados para observar la situación en persona.

Tomar en consideración la edad, género y diversidad de las poblaciones de personas refugiadas

- Usted puede garantizar que las estrategias y legislación adoptadas para atender a las situaciones de personas refugiadas consideren la edad, género y diversidad de las poblaciones de personas refugiadas y solicitantes de asilo, brindando atención especial a los individuos en riesgo, como niños, mujeres y niñas, personas con discapacidades y otras personas con necesidades específicas.

Abogar en favor de una persona refugiada o solicitante de asilo

- Usted puede tomar acciones concretas para apoyar a una persona refugiada o solicitante de asilo a fin de asegurar que sea protegida de conformidad con las obligaciones del Estado. Algunos casos pueden llegar a usted a través de los medios de prensa, sus electores u otras secciones de la comunidad, como escuelas o servicios de salud. En estos casos, usted puede externar sus preocupaciones a las autoridades relevantes, convocar una investigación sobre problemas o denuncias particulares, y añadir su voz a las iniciativas que buscan asegurar (por ejemplo) que una persona refugiada o solicitante de asilo en particular no sea devuelta al peligro, detenida injustamente, que las personas reciban asistencia apropiada o sean reunidas con sus familiares sin retrasos injustificados.

Instar la cooperación con el ACNUR y facilitar su rol de órgano supervisor

- Usted puede asegurar que el gobierno informe al ACNUR sobre el número y condiciones de las personas refugiadas (y solicitantes de asilo) en el territorio, y sobre la legislación, reglamentos y decretos vigentes en temas de refugiados (y solicitantes de asilo), tal y como lo requiere la Convención de 1951.
- Usted puede solicitar la opinión del ACNUR en temas relacionados a la protección de personas refugiadas, incluyendo proyectos de ley, casos ante los tribunales y decisiones sobre políticas públicas.
- De ser necesario, usted puede instar al gobierno a dar al ACNUR acceso a las personas refugiadas (y solicitantes de asilo); y propiciar que dicho acceso esté estipulado en la legislación nacional.

Garantizar el apoyo y financiamiento adecuado y flexible

- Usted puede contribuir con la asignación de fondos suficientes a las estructuras de protección de personas refugiadas dentro de su propio país y considerar la donación de fondos para el ACNUR
- Usted puede apoyar el desarrollo de políticas públicas que garanticen una respuesta oportuna y flexible a las situaciones de personas refugiadas, enfocadas en la protección y búsqueda de soluciones.
- Usted puede apoyar las iniciativas para fortalecer la cooperación y solidaridad internacional en favor de los países que han acogido grandes números de personas refugiadas, especialmente aquellos en situaciones prolongadas. (Ver también el capítulo 5.4 sobre cooperación internacional y la repartición de cargas y responsabilidades en situaciones de inlfujos masivos).

Capítulo 3

Adherirse a los instrumentos internacionales de protección a las personas refugiadas y construir un sistema de asilo estatal



© ACNUR/Jean-Marc Ferré

3.1 Introducción

La problemática de las personas refugiadas es, verdaderamente, de proporciones globales, y afecta no solo a millones de personas alrededor del mundo, sino que también impacta políticas públicas y prácticas en prácticamente todos los países. Para responder a este problema, el ACNUR y la UIP consideran que es importante ampliar la plataforma de apoyo estatal a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Esto contribuirá a garantizar que la protección de las personas refugiadas tenga un alcance universal y sea más consistente en términos de contenido. Además, contribuirá a que la responsabilidad de proteger a las personas refugiadas se distribuya más equitativamente.

Junto con la adhesión a los instrumentos básicos del derecho internacional de refugiados, el crear un sistema de asilo a nivel nacional faculta a los Estados a responder de forma previsible a los influjos de personas refugiadas y a minimizar el riesgo de abusos.

Este capítulo, por lo tanto, examina el por qué y el cómo:

- Adherirse a los instrumentos básicos de protección de personas refugiadas, incluyendo algunas preguntas frecuentes sobre el procedimiento de adhesión; y
- El procedimiento y elementos por considerar al desarrollar un sistema de asilo estatal, así como los elementos básicos de una legislación nacional en materia de asilo.

3.2 Adherirse a la Convención de 1951 y/o al Protocolo de 1967

La Adhesión a estos instrumentos contribuye a un mejor entendimiento entre los Estados sobre la protección de personas refugiadas; fortalece la previsibilidad y responsabilidad a nivel internacional; y es una muestra de apoyo al principio de solidaridad internacional que sustenta el régimen de protección de las personas refugiadas.

La UIP y el Comité ejecutivo del ACNUR, en reiteradas ocasiones, han exhortado a los países que aún no se han adherido a la Convención de 1951 y/o su protocolo a hacerlo. Para principios de 2017, 148 Estados eran parte de uno o ambos instrumentos.

“El Comité Ejecutivo del ACNUR... Insta a los Estados Partes a que cumplan plena y efectivamente con sus obligaciones en virtud de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, en consonancia con el objeto y el propósito de estos instrumentos”.

Comité Ejecutivo del ACNUR, [Conclusión No. 103](#) (LVI), 2005.

Preguntas frecuentes sobre la adhesión:

❗ ¿La adhesión motiva a las personas refugiadas a trasladarse a un país?

No hay evidencia para sustentar esto. Las personas refugiadas buscan seguridad, y la gran mayoría permanece en países cercanos a su país de origen. Algunas de las poblaciones de personas refugiadas más grandes han sido acogidas por países que no son parte de los instrumentos internacionales sobre refugiados.

❗ ¿Puede un país que no ha firmado la Convención de 1951 denegar la admisión de una persona en busca protección?

No. El principio de no-devolución, el cual prohíbe la devolución de una persona a un territorio donde su vida está en peligro, es una regla de derecho internacional consuetudinario. Como tal, es vinculante para todos los Estados, hayan accedido o no a la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967.

❗ ¿Adherirse a la convención implica algún cargo?

La adhesión por sí misma no conlleva ningún cargo o costo. Por supuesto, hay gastos asociados al establecimiento del sistema de asilo o la recepción de personas refugiadas. Estos gastos surgen sin importar si el Estado se ha adherido o no a los tratados en materia de personas refugiadas. Sin embargo, la adhesión muestra el compromiso del Estado con los estándares internacionales;

Adherirse a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967: ¿Por qué es importante?

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 son los únicos dos instrumentos legales de carácter universal sobre la protección de personas refugiadas. Cuando un Estado accede a la Convención y/o al Protocolo:

- Reconoce y fortalece la universalidad del derecho internacional de los refugiados, al comprometerse a tratar a las personas refugiadas de conformidad con estándares internacionales reconocidos;
- Ayuda a evitar la fricción entre Estados- al reconocer que conceder asilo es un acto legal pacífico y humanitario, no un gesto hostil y que debe ser entendido como tal por el país de origen de la persona refugiada;
- Destaca su intención de cooperar con la comunidad internacional y el ACNUR en la búsqueda de soluciones para los problemas de las personas refugiadas;
- Demuestra la voluntad del Estado de compartir la responsabilidad de proteger a las personas refugiadas y, en consecuencia, ayuda al ACNUR a movilizar apoyo internacional para la protección de estas personas.

y esto puede ayudar al Estado, cooperando con el ACNUR, a movilizar financiamiento internacional y otras formas de asistencia para distribuir la carga y las responsabilidades asociadas a estas situaciones.

📍 ¿Debe un Estado miembro brindar terrenos, vivienda o trabajos a las personas refugiadas?

En términos generales, la Convención y el Protocolo buscan garantizar que las personas refugiadas sean tratadas bajo las mismas condiciones que las otras personas extranjeras que residen legalmente en el territorio en lo que se refiere a adquisición de propiedades, trabajo y vivienda. Con respecto a educación, las personas refugiadas deben ser tratadas bajo los mismos estándares que las personas nacionales.

📍 ¿Adherirse implica que las personas refugiadas se van a quedar de manera permanente?

Cuando una persona es reconocida como refugiada, los Estados generalmente le conceden un permiso de residencia que le permite permanecer en un país a largo plazo o de forma permanente. En muchos países, las personas se pueden convertir en ciudadanos después de un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, la protección brindada bajo la Convención de 1951 no es permanente. Una persona puede dejar de ser refugiada cuando las condiciones que la obligaron a convertirse en una ya no existan.

📍 ¿Y si la población local tiene inquietudes sobre la adhesión?

Los parlamentarios pueden ayudar a responder las inquietudes causadas por malentendidos sobre la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Estos instrumentos proporcionan un marco legal sobre el cual un país puede construir su política pública en temas de refugiados. Sin este marco legal, hay un riesgo de que las respuestas sean discrecionales y casuísticas.

Los problemas con las comunidades locales suelen presentarse cuando las personas refugiadas no tienen un estatus legal formal. Es mejor para un Estado contar con una política sobre personas refugiadas sólida antes de que sea necesario atender una emergencia. Las políticas diseñadas apresuradamente en situaciones de crisis usualmente son perjudiciales para los intereses del Estado.

► [La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2011

3.3 Desarrollar un sistema de asilo estatal

Establecer un sistema nacional de asilo ayuda al Estado a gestionar la llegada de personas que solicitan protección internacional, y permite a las personas refugiadas y solicitantes de asilo disfrutar de sus derechos de conformidad con el derecho internacional.

Dependiendo del contexto, lo más apropiado puede ser adherirse a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967, y posteriormente adoptar la legislación pertinente y establecer las instituciones necesarias. En otras circunstancias, puede ser mejor iniciar con la legislación e instituciones nacionales para la protección de personas refugiadas, con base en los principios de no devolución y las obligaciones derivadas del derecho internacional de derechos humanos; y, por último, adherirse a la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967.

Elementos de un sistema de asilo estatal

Desarrollar un sistema de asilo estatal requiere **establecer un marco legal y políticas, estrategias y planes de acción** que permitan al gobierno cumplir con sus obligaciones internacionales sobre las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Este marco legal debe establecer mecanismos que permitan el acceso al territorio del Estado sin discriminación a aquellas personas que buscan protección, y un análisis justo y eficiente de sus solicitudes de asilo. Asimismo, debe establecer los elementos necesarios para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo puedan ejercer sus derechos y reciban un trato apropiado; esto incluye la atención de personas con necesidades específicas. La legislación nacional y las políticas de asilo deben ser justas y considerar la diversidad de la población solicitante de asilo.

El **concepto de legalidad** es esencial para un sistema de asilo estatal. Los sistemas de protección basados en el principio de legalidad brindan seguridad jurídica en la aplicación de las normas, al igual que la rendición de cuentas, la equidad y la transparencia. Deben ser sistemas basados en marcos legales y políticas acordes con los estándares internacionales y administrados de manera imparcial por oficiales capacitados adecuadamente. Estos sistemas son particularmente importantes en tiempos de crisis.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios con miras a la adhesión?

- Si su Estado aún no se ha adherido a la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967, usted puede tomar medidas para instar al Estado a adherirse. El proceso legal para adherirse se explica más adelante.
- Cuando una solicitud para ratificar o adherirse se presente ante el parlamento; después de recibir toda la información pertinente, vote a favor.
- Si el gobierno ya ha firmado la Convención de 1951 o el Protocolo, pero el proceso de ratificación se ha retrasado, se exhorta a los parlamentarios a:
 - Usar el procedimiento parlamentario para investigar por qué el procedimiento se ha retrasado tanto y animar al gobierno a acelerarlo;
 - y
 - Usar su derecho de iniciativa legislativa para presentar un proyecto de ley en este sentido.
- Si el gobierno se opone a la ratificación o adhesión, considere:
 - Investigar los motivos
 - Usar su derecho de iniciativa legislativa para presentar un proyecto de ley sobre este tema; y
 - Ayudar a aclarar dudas y malentendidos.

Preguntas sobre el procedimiento de adhesión

¿Cómo adherirse a la Convención de 1951?

Un Estado puede adherirse a la Convención de 1951 en cualquier momento al depositar un “instrumento de adhesión” ante el Secretario General de la ONU. El instrumento de adhesión debe estar firmado por el jefe de estado o del gobierno o por el ministro de relaciones exteriores. Usualmente es transmitido a través de la representación del país frente a las Naciones Unidas en Nueva York. Un instrumento modelo de adhesión a la Convención de 1951 puede ser encontrado en el Anexo I.

¿Cómo adherirse al Protocolo de 1967?

Los Estados que deseen adherirse al Protocolo de 1967 deben seguir un procedimiento similar al de la Convención de 1951. El adherirse al Protocolo de 1967 significa que un Estado acepta aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 sin restricciones temporales o geográficas; a menos de que deseen mantener una declaración formal bajo el párrafo (a) del artículo 1B (1) de la Convención de 1951. Un instrumento modelo de adhesión al Protocolo se encuentra en el Anexo 2.

¿Puede un Estado acceder de forma simultánea a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967?

Si, de hecho, desde 1967 la mayoría de los Estados lo hacen de esta forma. No tiene sentido adherirse únicamente a la Convención de 1951, dado que la definición del artículo 1A solo aplica a personas que huyeron a causa de los eventos que ocurrieron antes de 1951. Cuando se accede de forma simultánea a ambos instrumentos, la limitación temporal sobre “eventos que tuvieron lugar antes de 1951” no es aplicable. Sin embargo, los Estados pueden hacer una declaración formal relativa al alcance geográfico de la definición, con relación al artículo 1B (1) de la Convención de 1951.

¿Qué sucede en caso de sucesión de Estados?

En caso en los que un Estado se ha desintegrado o dividido, el Nuevo Estado (o Estados), en principio, está vinculado por los tratados en los cuales su predecesor era parte. Estos nuevos Estados, en consecuencia, deberían notificar al Secretario General, en su calidad de depositario de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, de su sucesión a estos tratados. Algunos instrumentos de sucesión modelo se pueden encontrar en los Anexos 3 y 4.

¿Puede un Estado adoptar reservas sobre la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967?

En principio, las reservas están permitidas al momento de ratificar o adherirse. Sin embargo, de conformidad con el derecho internacional, cualquier reserva adoptada debe ser compatible con el objeto y propósito del tratado. Asimismo, según el artículo 42 de la Convención de 1951, no se permiten reservas sobre varias de sus disposiciones fundamentales, concretamente:

- Artículo 1 (definición del término “refugiado”)
- Artículo 3 (no discriminación)
- Artículo 4 (Libertad religiosa)
- Artículo 16(1) (acceso a la justicia)
- Artículo 33 (no devolución) y
- Artículos 36–46 (disposiciones finales).

Al adherirse al protocolo de 1967, se pueden formular reservas a cualquier artículo de la Convención de 1951, con excepción de las mencionadas anteriormente. Asimismo, no se permiten reservas con respecto al artículo II del Protocolo de 1967, el cual se refiere a la cooperación con el ACNUR.

En lugar de formular reservas, los Estados pueden hacer “declaraciones de interpretación”. Este tipo de declaraciones no modifican el efecto legal de una disposición, pero expresan la forma en que un Estado entiende determinados aspectos del instrumento.

¿Se puede retirar una reserva después de haberla hecho?

Si, a lo largo del tiempo, y en respuesta a cambios en las circunstancias, muchos Estados han retirado las reservas hechas al momento de adherirse. De hecho, ocho Estados lo han hecho desde el año 2000.

¿Por qué es importante desarrollar un sistema de asilo estatal?

Desarrollar un sistema de asilo estatal es importante porque:

- Es parte del ejercicio de la soberanía de un Estado;
- Las personas refugiadas y solicitantes de asilo tienen derecho a protección y asistencia;
- Refuerza el principio de que conceder asilo no es un acto hostil;
- Demuestra que el Estado toma sus responsabilidades internacionales y regionales hacia las personas refugiadas y solicitantes de asilo seriamente;
- Evita las reacciones casuísticas, en particular en situaciones de emergencia, y capacita al Estado a dar una respuesta previsible, coordinada e integral que involucre a todos los actores relevantes;
- Permite al Estado distinguir entre aquellas personas hacia las cuales tiene una obligación y las que no, incluyendo a quienes buscan abusar del sistema; y
- Puede reforzar la credibilidad y confiabilidad de las acciones del gobierno sobre las personas refugiadas y solicitantes de asilo, lo que a su vez puede fomentar la cooperación doméstica e internacional para apoyar la

respuesta de protección.

Principales objetivos de una legislación sobre asilo:

Al preparar o revisar las leyes, los parlamentarios deben tener presente los principales objetivos de una legislación sobre asilo:

- Definir quién califica para obtener protección internacional, según la Convención de 1951 o los instrumentos regionales aplicables;
- Brindar una base clara sobre los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo;
- Garantizar una distribución efectiva de trabajo y rendición de cuentas entre los diferentes actores (por ejemplo, las autoridades centrales y locales, y las organizaciones humanitarias o de desarrollo);
- Brindar y garantizar seguridad en el financiamiento; y
- Brindar un marco legal bajo el cual se puedan implementar soluciones duraderas.

La sociedad civil, la comunidad jurídica, el ACNUR y las mismas personas refugiadas y solicitantes de asilo tienen un rol importante cooperando con los Estados para identificar los desafíos y posibles respuestas, y para avanzar en la rendición de cuentas.

El proceso para desarrollar un sistema de asilo estatal

El desarrollo de un sistema de asilo estatal es un proceso complejo. No todo el procedimiento es de carácter legal. Aunque los parlamentarios deben estar conscientes de cómo se puede aprovechar mejor la legislación en el contexto de asilo, la experiencia ha demostrado que los sistemas más eficientes utilizan una combinación de instrumentos como leyes, políticas, planes de acción, estrategias e instituciones.

Sistemas, leyes, políticas, estrategias y planes de acción: ¿Cuál es la diferencia?

Un **sistema de asilo estatal** es la suma de todas las estrategias, leyes, políticas y planes de acción, junto con los recursos adecuados e instituciones, que conforman la respuesta estatal para las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Las **estrategias** establecen los objetivos, propósitos y resultados esperados que guían el desarrollo de los instrumentos apropiados (leyes, políticas y planes). Las estrategias usualmente las prepara el poder ejecutivo y afianzan la respuesta de un país en situaciones de personas refugiadas. En algunos casos, el parlamento puede ser consultado.

Las **leyes** adoptadas por el parlamento son la columna vertebral del sistema estatal y el medio más apropiado para implementar las obligaciones que derivan directamente de los instrumentos internacionales.

Más adelante, el cuadro “Elementos básicos de una legislación nacional sobre derecho de personas refugiadas” brinda más información.

Las **políticas** usualmente son preparadas por el poder ejecutivo y, a veces, deben ser aprobadas por el parlamento. Pueden derivar de una legislación o brindar directrices para implementar las leyes una vez que estas han sido adoptadas. Las políticas se refieren a:

- Procedimientos de toma de decisiones, indicadores y factores que deben ser considerados;
- Mecanismos de coordinación, es decir, qué canales de comunicación deben ser utilizados ante problemas específicos;
- Guías operativas y procedimientos.

Los **planes de acción** se refieren a la implementación. Estos planes enumeran las responsabilidades específicas y tareas asignadas a los diferentes actores nacionales y a nivel local ante determinadas situaciones. Los planes de acción usualmente los preparan los departamentos de gobierno y son adecuados para responder a situaciones de emergencia.

Legislación sobre asilo: ¿Cuál enfoque funciona mejor?

Al desarrollar legislación sobre asilo es importante considerar si se debe tener **una ley integral** o incorporar reformas a través de **una serie de enmiendas a la ley existente**. Este asunto se resuelve mejor en la etapa de desarrollo de políticas, pero los parlamentos deben ser conscientes de los pros y los contras de cada enfoque.

- Un documento integral reduce el potencial de lagunas y facilita la elaboración de políticas, ya que los asuntos se abordan de forma centralizada.
- La descentralización de las reformas en muchas leyes permite un mejor uso de los conocimientos especializados en todos los departamentos y puede facilitar la participación política. Sin embargo, también puede plantear problemas de coordinación y desviar la atención de la implementación de los resultados para las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Un enfoque mixto puede ser mejor. Los principios básicos y estructuras institucionales pueden ser esbozados en una ley general, y haciendo adaptaciones específicas a la legislación existente cuando sea necesario, para garantizar los mejores resultados para las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Por ejemplo, la ley de asilo puede especificar la atribución de la responsabilidad de la acogida, pero la legislación específica sobre acogida puede proporcionar más detalles sobre el papel exacto de las autoridades responsables.

Es importante **revisar y actualizar** periódicamente las leyes de asilo para garantizar que no se vuelvan excesivamente complejas y que puedan hacer frente a los desafíos con-temporáneos.

3.4 Legislación y políticas nacionales: El núcleo de los sistemas de asilo estatales

La adopción de legislación sobre asilo es esencial para el desarrollo de un sistema de asilo estatal y posibilita que las disposiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sean implementadas efectivamente. Asimismo, es necesaria para garantizar que el sistema nacional de asilo tome en cuenta la tradición legal del Estado y los recursos disponibles.

Cuando los gobiernos proponen legislación o medidas alternativas que buscan establecer controles de inmigración más estrictos y/o atender a las preocupaciones de seguridad nacional; se debe poner especial atención en garantizar que los principios de protección de las personas refugiadas estén efectivamente incorporados en el marco legal.

Esto aplica también para legislación en temas de expulsión, extradición, nacionalidad, y códigos penales; así como para una variedad de temas como el acceso a servicios de salud, vivienda, trabajo, protección de la infancia y tráfico de personas. Todas estas áreas de la legislación pueden afectar el disfrute de los derechos por parte de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Elementos básicos de una legislación nacional sobre personas refugiadas

A modo de introducción a la redacción, revisión y adopción de legislación sobre personas refugiadas, los parlamentarios pueden considerar los siguientes elementos, junto con los instrumentos internacionales y estándares básicos que se muestran en *itálica*. Cada uno de estos temas es abarcado con más detalle a lo largo de los diferentes capítulos de este manual.

Elegibilidad para la protección de personas refugiadas: Definición de refugiado, exclusión y cesación.

Artículo 1A y 1B de la Convención de 1951; artículos 1(1), 1(2) y 1(3) de la Convención de 1969 de la OUA; [Declaración de Cartagena](#); [Comité Ejecutivo Conclusión No. 103 \(LVI\) sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección](#), (en inglés).

- La definición de refugiado contenida en la Convención de 1951/Protocolo de 1967 debe reflejarse en la legislación nacional, idealmente de forma textual. Para los Estados Africanos parte de la Convención de 1969 de la OUA, la definición regional ampliada debería ser utilizada, mientras que la definición recomendada en la Declaración de Cartagena debería ser utilizada en América Latina. (Ver capítulos 1.2, 1.3 y 6.4).
- Con excepción de África, se debe considerar especificar en la legislación nacional que las personas que huyen de la violencia indiscriminada, violaciones masivas de derechos humanos u otros eventos que perturban seriamente el orden público pueden calificar para obtener la condición de persona refugiada, siguiendo el ejemplo de la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena. A modo de alternativa, también se pueden brindar formas complementarias de protección. (Ver capítulo 6.7).
- Ciertas categorías de personas refugiadas están excluidas de la protección internacional de conformidad con la Convención de 1951/Protocolo de 1967. Por un lado, están las personas que no necesitan de la protección de la Convención, y por otro, aquellas que se considera que no merecen dicha protección. Estas categorías están reguladas por el artículo 1D (párrafo primero), artículo E y artículo F de la Convención de 1951. Se recomienda utilizar el lenguaje textual de la Convención de 1951 para regular estos temas complejos. (Ver capítulo 6.5 y 6.6)
- Las cláusulas que establecen las condiciones para terminar el estatuto de refugiado también forman parte de los criterios. Estas cláusulas de cesación están contenidas en el artículo 1C de la Convención de 1951 y en el artículo 1(4) de la Convención de la OUA de 1969. Dado que las cláusulas de cesación se enumeran exhaustivamente, la legislación nacional también debería incorporarlas de forma textual. (Ver capítulo 7.13).

Otras definiciones

- La definición de solicitante de asilo debe incluir a cualquier persona que exprese su deseo de solicitar asilo o temor por su seguridad si es retornada a su país de origen, independientemente de si ha presentado o no una solicitud formal y/o de la forma en que se expresa su temor. (Ver capítulo 7.5- Registrar y adjudicar solicitudes).
- De conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, el término “niño” debe ser utilizado en la legislación en lugar de “menor”. (Ver capítulo 1.4 La Convención sobre los Derechos del Niño: ¿Cómo protege a las personas refugiadas?)
- La definición de “niño no acompañado o separado” debe ser consistente con la utilizada por el Comité de los Derechos del Niño. (Ver capítulo 1.4-La Convención sobre los Derechos del Niño: ¿Cómo protege a las personas refugiadas?)
- La definición de “familia” debe incluir como mínimo a la pareja, hijos menores de edad, familiares menores de edad, incluyendo a los hijos adoptados, ya fuesen adoptados legalmente o con base en prácticas tradicionales. Asimismo, debe incluir a otras personas con las que exista una relación social, económica o emocional de dependencia, y que habitan en el mismo lugar que la persona refugiada/solicitante de asilo. La familia debe incluir no solo a cónyuges legalmente reconocidos, incluyendo a parejas homosexuales, sino también a las uniones de hecho o matrimonios consuetudinarios que forman una unidad familiar genuina y estable. (Ver capítulo 8.3- El derecho a la vida en familia incluye la unidad familiar).

No discriminación y Derechos Humanos

Artículo 3 y 5 Convención de 1951; Artículo IV Convención de 1969 de la OUA; Artículo 2 Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 2 PIDCP; PIDESC; Artículo 2 CEDAW, Artículo 2 CDN; Artículo 3-5 CPCD. Comité Ejecutivo Conclusiones Nos. 15, 22, 80, 85, 93, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110

- Las disposiciones preliminares deben contener una garantía de que la legislación será aplicada sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen social o nacional, propiedad, nacimiento u otro estatus.
- Es importante garantizar que no haya disposiciones en la legislación que permitan a ninguna autoridad adop-

tar un acto que pueda ser discriminatorio contra las personas refugiadas o solicitantes de asilo. (Ver capítulo 8.2- El principio de no discriminación).

El Rol del ACNUR

Artículo 35 Convención de 1951; artículo II Protocolo de 1967; artículo VIII Convención OUA de 1969

- Deben incluirse disposiciones específicas sobre la cooperación con el ACNUR y la facilitación de su rol supervisor; esto incluye brindar información y datos sobre la condición de personas refugiadas en el país, sobre la implementación de los tratados relevantes sobre personas refugiadas, y sobre las leyes, reglamentos o decretos adoptados sobre este tema. (Ver capítulo 2.4- El Rol del ACNUR como órgano supervisor).

No devolución y expulsión de personas refugiadas

Artículos 32 y 33 Convención de 1951; artículo II (3) Convención OUA de 1969; Numerosas conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, incluyendo Nos. 6, 7, 79, 81, 82, 94, 99, 103, 108; artículo 3 CAT; artículo 7 PIDCP

- La legislación nacional debe proteger explícitamente a las personas refugiadas y solicitantes de asilo de la devolución, en cualquier forma, a las fronteras de los territorios donde su vida o libertad están amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.
- Este principio de no devolución está codificado en el artículo 33 de la Convención de 1951. El mismo artículo contiene una excepción importante: el beneficio de no devolución no puede ser reclamado por una persona refugiada si hay motivos fundados para considerar que esa persona es un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, al haber sido juzgada por un crimen particularmente serio, constituye un peligro para la comunidad de dicho país.
- Los Estados parte de la Convención contra la Tortura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o varios instrumentos internacionales o regionales de derechos humanos tienen obligaciones adicionales y diferentes sobre el principio de no devolución. Los parlamentarios de dichos países pueden considerar con-

solidar estas disposiciones de protección a través de una legislación específica.

- De conformidad con el artículo 32 de la Convención de 1951, la legislación también debe estipular que una persona refugiada solo puede ser expulsada legalmente por motivos de seguridad nacional u orden público y tiene derecho a ciertas garantías procedimentales antes de dicha expulsión. (Ver capítulo 4.2 – Admisión al territorio y el alcance del deber de no devolución).

No penalización por entrada irregular

Artículo 31 Convención de 1951; [Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusión No. 44 \(XXXVII\)](#); [ACNUR Directrices sobre la detención](#)

- Las personas refugiadas y solicitantes de asilo que entren a un país o permanezcan en él sin autorización no deben ser sancionadas, siempre que se reporten sin demora ante las autoridades y cuenten con una justificación para su ingreso o presencia irregular. (Ver capítulo 4.7 – No penalización por entrada irregular).

Recepción y asistencia

Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusiones [No. 22 \(XXXII\)](#) [Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala](#) y [No. 93 \(LIII\) Recepción de solicitantes de asilo en el contexto de solicitudes individuales de asilo](#)

Mientras esperan por una decisión final sobre su solicitud de asilo, las personas solicitantes de asilo tienen derecho a condiciones de recepción que satisfagan sus necesidades básicas y les brinden un nivel de vida adecuado en salud y bienestar. Garantizar un entorno seguro y digno es un elemento necesario en un procedimiento de asilo justo y eficiente.

- La asistencia, que puede ser brindada por el Estado, ONG competentes o, de ser necesario, el ACNUR, puede incluir:
 - Comida, ropa, alojamiento y atención médica;
 - Asesoría sobre como completar y presentar una solicitud de asilo y otros temas administrativos;
 - Consejería social, y
- Asistencia legal (Ver capítulos 5.2– Recepción y trato de solicitantes de asilo, y 7.3 – Garantías procesales mínimas).

Procedimientos para la determinación de la condición de refugiado

Comité Ejecutivo del ACNUR [Conclusión No. 8 \(XXVIII\) Determinación de la condición de refugiado](#)

Determinar la condición de una persona refugiada es esencial para su protección, a pesar de que la Convención de 1951 no describe el procedimiento. Muchos países, al igual que el ACNUR, han acumulado valiosa experiencia en el análisis de solicitudes. La determinación de la condición de refugiado implica el establecimiento de estructuras institucionales responsables del procedimiento de tomas de decisiones y la distribución de recursos, con el fin de cubrir no solo los costos operativos cotidianos, sino también capacitaciones, formaciones continuas, y controles de calidad. (Ver capítulos 6 y 7).

- El Comité Ejecutivo del ACNUR ha recomendado ciertos requisitos procesales mínimos para los procedimientos de determinación. (Ver también capítulo 7.3 - Garantías procesales mínimas). Estos requisitos están basados en el Derecho Internacional y regional de los derechos humanos, el cual contempla el derecho al debido proceso y a un recurso efectivo.
- Utilizar modalidades diferenciadas de procesamiento de casos puede contribuir a un manejo efectivo de los diferentes tipos de solicitudes, garantizando así un acceso rápido a la protección internacional para aquellas personas que la necesitan y decisiones negativas rápidas para aquellas que no. Estas modalidades de procesamiento de casos deben utilizar los recursos disponibles para alcanzar un resultado adecuado para todas las personas de la forma más eficiente, al tiempo que se garantice un procedimiento de determinación justo, de conformidad con los estándares procesales. Un sistema de alta calidad también debe ser flexible, a fin de permitir que la selección de modalidades de procesamiento se ajuste a los perfiles y/o los números de solicitantes de asilo.

Documentos de identidad y de viaje

Artículos 27 y 28 de la Convención de 1951, junto al anexo y apéndice; artículo VI de la Convención de la OUA; Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusiones Nos. [35 \(XXXV\)](#), [49 \(XXXVIII\)](#), [91 \(LII\)](#), [114 \(LXVIII\)](#).

- La legislación debe prever la emisión de documentos de identidad para ambas, personas refugiadas y solicitantes de asilo. Las personas refugiadas reconocidas deben contar con un estatus legal que les permita residir legalmente en el país, y la documentación brindada a las personas refugiadas reconocidas debe indicar esto claramente. (Ver capítulos 5.2- Recepción y trato de solicitantes de asilo y 7.12- Reconocimiento de la condición de persona refugiada, sobre documentos de identidad).
- Se debe brindar documentos de viaje a las personas refugiadas reconocidas. Esto no implica conceder la nacionalidad a las personas refugiadas, pero habilita a una persona refugiada a viajar (por ejemplo, por motivo de visitas familiares, educación, trabajo, servicios de salud, etc.) y a regresar al país de asilo. Los documentos de viaje también se pueden emitir a fin de facilitar el reasentamiento o la repatriación voluntaria. (Ver capítulo- 7.12 Reconocimiento de la condición de persona refugiada, sobre documentos de identidad).

Otros derechos y obligaciones de las personas refugiadas

Capítulos II, III, IV y V de la Convención de 1951

- Los siguientes derechos deben ser concedidos bajo los mismos estándares aplicables a los nacionales:
 - Libertad para practicar su religión y dar una instrucción religiosa a sus hijos e hijas (no permite reservas)
 - Educación primaria pública
 - Asistencia pública, seguridad social y legislación laboral
 - Acceso a los tribunales y asistencia legal (no permite reservas)
 - Derechos de propiedad intelectual e industrial

- La Convención de 1951 también regula una serie de temas que tienen un efecto importante en la vida cotidiana de una persona refugiada, por ejemplo:
 - La adquisición de bienes muebles e inmuebles (artículo 13)
 - Actividades lucrativas (artículos 17, 18 y 19)
 - Vivienda (artículo 21)
 - Asistencia pública (artículo 23)
 - Legislación laboral y seguro social (artículo 24)
- Cada persona refugiada tiene deberes sobre el país donde se encuentre y debe respetar las normas y reglamentos existentes, así como seguir medidas tomadas por las autoridades para mantener el orden público (artículo 2). (Ver capítulo 8.3 – Derechos y deberes de las personas refugiadas).

Confidencialidad

Comité Ejecutivo del ACNUR [Conclusión No. 91 \(LII\) Sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo](#)

- La confidencialidad de la información personal debe ser protegida. La información personal de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, como regla general, no debe ser compartida con terceros, y en particular no debe compartirse con el país de origen, ya que esto puede poner en riesgo la seguridad de la persona o la de sus familiares o conocidos.
- La divulgación de información personal debe estar condicionada al consentimiento informado de la persona refugiada o solicitante de asilo, y respetar los otros principios de protección de datos. Cuando otro Estado solicite información, el Estado que considera la divulgación debe tomar en cuenta el interés legítimo de aquel que solicita, el riesgo para la persona, y el derecho a la privacidad. (Ver capítulo 7.4- Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos).

Soluciones Duraderas

Artículo 34 Convención de 1951; Comité Ejecutivo Conclusiones Nos. [101 \(LV\) sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados](#), [104 \(lvi\) sobre integración local](#), [No. 112 \(LXVII\) sobre la cooperación internacional desde una perspectiva de protección y de soluciones](#)

- Es importante adoptar medidas para que las personas refugiadas puedan ser autosuficientes mientras esperan una solución duradera; establecer un marco legal y un sistema que garantice a estas personas el disfrute de más derechos a lo largo del tiempo; y que todas las soluciones, incluyendo la repatriación voluntaria y la integración en el país de asilo, sean implementadas en condiciones dignas y seguras. (Ver capítulo 9.3- Repatriación voluntaria y 9.4- Integración Local).
- En países que deseen establecer programas de reasentamiento y admisión humanitarios, se necesita un marco legal adecuado, que describa el estatus y los derechos de las personas refugiadas reasentadas. (Ver capítulo 9.5 – Reasentamiento).
- La legislación sobre nacionalidad debe adaptarse a fin de permitir a las personas que han sido reconocidas como refugiadas naturalizarse de forma expedita, reducir los costos de los procedimientos de naturalización, y atender cualquier obstáculo de naturalización que pudieran enfrentar las personas refugiadas en determinadas situaciones. (Ver capítulo 9.7- Naturalización).
- En países con políticas migratorias activas o regímenes de admisión de personas calificadas se deben revisar las políticas y medidas administrativas a fin de garantizar que las personas refugiadas no sean excluidas de estos programas en virtud de su estatus. Algunas reformas pueden ser necesarias para que las personas refugiadas se beneficien de estas oportunidades. (Ver capítulo 9.6 - Enfoques innovadores).

Capítulo 4

Administrar las fronteras y regular el ingreso de personas refugiadas



© ACNUR / Francesco Malavolta

4.1 Introducción

La comunicación a nivel mundial y los transportes internacionales han facilitado como nunca el movimiento de personas entre países y continentes. Este movimiento transfronterizo trae consigo desafíos y oportunidades.

La mayoría de los países instan a los viajeros internacionales a viajar por motivos de negocios, educación o familiares, y muchos países admiten (e incluso reclutan) a ciertos extranjeros como inmigrantes permanentes. Al mismo tiempo, las fronteras pueden parecer impenetrables para aquellos que buscan huir de la persecución y los conflictos armados, y muchos pierden su vida tratando de llegar a un lugar seguro.

Los Estados se preocupan cada vez más por la inmigración irregular, es decir, por las personas que cruzan sus fronteras sin una autorización previa, usualmente sin documentos de identidad. Como regla general, ningún país está obligado a permitir la entrada de extranjeros en su territorio. El que un Estado pueda decidir bajo cuales circunstancias permite el ingreso de foráneos es uno de los elementos más básicos de la soberanía. Como excepción a la regla, los Estados están obligados a respetar el principio de no devolución contenido en el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. Este principio establece que nadie debe ser devuelto a un territorio en que su vida, integridad física o libertad puedan verse amenazadas.

Hoy en día, los sistemas de administración de fronteras operan en un contexto extremadamente complejo. La inmigración irregular se da en todos los continentes, en medio de preocupaciones en materia de seguridad muy reales. Las personas que dejan sus países por distintos motivos usan las mismas rutas y medios para viajar, y los mecanismos de control de fronteras y otras estrategias utilizadas para controlar el ingreso no autorizado de personas no siempre realizan las distinciones necesarias.

Un sistema de administración de fronteras adecuado puede ayudar al Estado a regular la entrada de personas extranjeras, de conformidad con las obligaciones derivadas del derecho internacional de refugiados, y evitar convertirse en una “zona segura” para las personas responsables de actos de terrorismo, crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Este capítulo ofrece orientación para desarrollar leyes y políticas sobre:

- La admisión al territorio y el alcance del deber de no devolución;
- Cómo abordar las preocupaciones en materia de seguridad sin debilitar la protección de personas refugiadas;
- Los desafíos de los movimientos migratorios mixtos;
- La trata y tráfico de personas y la protección de las personas refugiadas;
- Desarrollo y fortalecimiento de sistemas de ingreso sensibles a las necesidades de protección en contextos de migración mixta; y
- La no penalización por entrada irregular.

Para más información sobre las personas migrantes y sus derechos humanos, ver [Migración, derechos humanos y gobernanza](#), Manual para Parlamentarios No. 24, UIP, Organización Internacional del trabajo y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2015

4.2 Admisión al territorio y el alcance del principio de no devolución

La protección internacional inicia con la admisión de las personas que huyen de persecución y violencia al territorio donde pueden solicitar asilo y encontrar seguridad. En consecuencia, es vital que:

- Los gobiernos y los parlamentarios comprendan el principio de no devolución del Estado, a fin de establecer sistemas de ingreso acordes con esta obligación;
- Los guardas de fronteras, oficiales de inmigración y otros miembros del personal del gobierno que tengan contacto inicial con las personas extranjeras que llegan al país por tierra, mar y aire tengan un claro entendimiento del principio de no devolución y los deberes que se derivan de él, incluyendo el deber de referir las nuevas llegadas a las autoridades nacionales apropiadas.

El principio de no devolución según el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos

Tal y como se mencionó en el capítulo 1, los Estados tienen un deber de no devolución bajo el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, ya sea con base en tratados o como parte del derecho internacional consuetudinario.

Bajo el derecho internacional de los refugiados, el principio de no devolución contenido en el **artículo 33 de la Convención de 1951 protege a las personas refugiadas de ser devueltas a una situación donde su vida o libertad están en riesgo** por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política. Las personas solicitantes de asilo están protegidas por este principio hasta que su condición haya sido determinada.

Las **únicas excepciones permisibles** a este principio de no devolución según lo establece el derecho internacional de los refugiados se encuentran en el artículo 33(2) de la Convención de 1951. Aplican únicamente en dos circunstancias: si hay razones fundadas para considerar al individuo como “un peligro para la seguridad del país donde se encuentra” o si “habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.

Como cualquier excepción a una garantía relacionada a los derechos humanos, el **artículo 33(2) debe ser interpretado de forma restrictiva y en total conformidad con el principio de proporcionalidad**. Esto significa que se debe demostrar que el riesgo para la seguridad del país de acogida o la comunidad es lo suficientemente serio como para justificar la devolución. La excepción de “peligro para la seguridad” requiere que la amenaza sea para el país de asilo mismo y que sea muy seria. El hecho debe estar basado en motivos razonables y evidencia creíble y confiable. La excepción de “peligro para la comunidad” requiere una condena definitiva por un crimen particularmente grave al igual que evidencia de que la persona constituye un riesgo a futuro para la comunidad.

En ambos casos debe existir una conexión racional entre la expulsión de la persona refugiada y la eliminación del peligro. La devolución debe ser el último recurso para eliminar o disminuir el riesgo y debe ser proporcional, en el sentido de que el peligro para el país o la comunidad debe ser mayor que el riesgo que enfrenta la persona refugiada al ser devuelta.

Por el contrario, **bajo el derecho de los derechos humanos**, la devolución nunca **es permitida si esto expone al individuo a un riesgo de tortura, trato o pena cruel, inhumano o degradante**.

El artículo 3 de la Convención contra la Tortura prohíbe la expulsión o devolución de cualquier persona a un lugar donde hay un peligro substancial de tortura. Los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos también han sido interpretados para incluir la prohibición de expulsión o devolución cuando hay riesgo de tortura, tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes; o pena de muerte. Varios instrumentos regionales de derechos humanos contienen disposiciones similares.

En países que han accedido a ambas convenciones, las personas solicitantes de asilo pueden invocar protección bajo cualquiera de los tratados. Hay varias situaciones en las que esto puede ser relevante, por ejemplo, cuando una persona no ha presentado su solicitud de asilo dentro del plazo establecido por la ley, cuando una solicitud fue rechazada erróneamente, o cuando una persona que no califique como refugiada esté en riesgo de ser sometida a tortura. Sin embargo, las personas que están protegidas por el principio de no devolución contenido en la Convención contra la Tortura no reciben necesariamente los otros derechos y beneficios acordados para las personas refugiadas. No obstante, estas personas pueden beneficiarse de los derechos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Mientras que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 deben implementarse a nivel nacional, el [Comité contra la Tortura de Naciones Unidas](#), el órgano experto establecido por la Convención contra la Tortura para monitorear la implementación del tratado en los Estados parte, puede recibir peticiones individuales bajo ciertas circunstancias. La jurisprudencia del Comité es una guía útil sobre las principales obligaciones en temas de derechos humanos, e incluye, por ejemplo, casos donde la solicitud de asilo ha sido rechazada.

El alcance del principio de no devolución: Una comparación

Las disposiciones de no devolución de la Convención de 1951 y de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes coinciden en algunos puntos, pero también tienen diferencias importantes:

Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

¿A quién protege?

Las personas refugiadas, es decir, aquellas que tienen un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, u opinión política, y solicitantes de asilo.

¿De qué daños?

Amenazas a la vida o la libertad

¿Tiene excepciones?

Razones con fundamento para considerar que la persona refugiada es un peligro para la seguridad del país de asilo, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un crimen particularmente grave, constituya un peligro para la comunidad de dicho país.

Convención Contra la Tortura

¿A quién protege?

Cualquier persona

¿De qué daños?

Motivos suficientes para creer que la persona estaría en peligro de ser sometida a tortura

¿Excepciones?

No hay excepciones.

El principio de no devolución: ¿Cuáles son las responsabilidades del Estado?

La prohibición de no devolución

- Aplica a todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo cuya condición no ha sido determinada, ya que este grupo puede incluir personas refugiadas;
- Aplica en cualquier lugar donde un Estado ejerce su jurisdicción, ya sea dentro de sus fronteras o extraterritorialmente, por ejemplo, en el contexto de intercepciones en alta mar;
- Compromete la responsabilidad del Estado desde el momento en que una persona dice estar en riesgo o teme regresar a su país de origen o a cualquier otro país. No hay una fórmula exacta o correcta para expresar este temor;
- Requiere que el Estado respete el principio de no discriminación, y se abstenga de restringir la entrada de una persona con base en su nacionalidad, religión, etnia, estado de salud, u otro criterio;
- Aplica no solo a la devolución de una persona a su país de origen, sino también al traslado u expulsión hacia un tercer país donde la persona tenga motivos fundados para temer persecución, serias violaciones de derechos humanos o cualquier otro daño grave; o donde esté en peligro de ser devuelta a su país de origen (conocida como devolución indirecta o en cadena);
- Requiere que el Estado que desea deportar a una persona solicitante de asilo de su territorio o jurisdicción, se asegure, por medio de un examen individual previo a la expulsión, que la persona no está en riesgo de ser sometida a los peligros cubiertos por la prohibición de no devolución; y
- Requiere que los Estados cuenten con un remedio efectivo contra la medida de deportación. Dicho remedio debe tener efecto suspensivo sobre la medida en tanto no se haya alcanzado una decisión final sobre el estatus de la persona.

➤ [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](#), ACNUR, 2007

➤ [Nota de Orientación sobre garantías contra la deportación ilegal o irregular de personas refugiadas o solicitantes de asilo \(en inglés\)](#), ACNUR, 2014

Expulsión

Así como los Estados tienen el derecho de controlar el ingreso de personas extranjeras a su territorio, como parte del ejercicio de su soberanía, también tienen derecho a expulsar o deportar a aquellas que se encuentran en su territorio sin autorización (y en circunstancias específicas, también a aquellas personas que están presentes legalmente). Sin embargo, al ejercer estas funciones deben respetar las obligaciones derivadas del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, y en especialmente del principio de no devolución.

Mientras que la deportación o expulsión del territorio puede ser aplicada a las personas extranjeras de manera general, la expulsión de una persona refugiada presente en el país legalmente solo se permite en circunstancias excepcionales: El artículo 32 de la Convención de 1951 prohíbe a los Estados expulsar “a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público”, e incluso cuando dichas razones son aplicables, la persona refugiada solo puede ser expulsada hacia un país donde su vida o libertad no estén amenazadas. El deber de no devolución del Estado derivado del artículo 33 de la Convención de 1951 y del derecho internacional de los derechos humanos continúa siendo aplicable, tal y como se explicó anteriormente.

El artículo 32 también estipula que cualquier expulsión de ese tipo solo se efectuará en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes, lo cual debe incluir el derecho a apelar o revisar la decisión. Además,

Acciones clave para parlamentarios:

Principio de no devolución

A fin de garantizar el respeto por el principio de no devolución, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la legislación especifique que nadie puede ser devuelto, expulsado o extraditado en forma alguna, a otro Estado donde haya motivos suficientes para considerar que la persona estaría en peligro de ser sometida a tortura u otro trato o pena cruel, inhumana o degradante.
- ✔ Garantizar que la legislación especifique que las personas refugiadas y solicitantes de asilo no deben ser devueltas. Dado que el artículo 33 de la Convención de 1951 (Prohibición de devolución) no permite reservas, la redacción de esta disposición es de suma importancia. En general se recomienda que esta disposición se transcriba de forma textual en la legislación nacional.
- ✔ Garantizar que la legislación explícitamente proteja contra la devolución a las personas que cumplen con los criterios establecidos en las definiciones regionales de persona refugiada.
- ✔ Apoyar la incorporación de disposiciones que clarifiquen explícitamente que la prohibición de devolución incluye la devolución indirecta. En cualquier circunstancia, la protección contra la devolución indirecta no debería excluirse ni explícita ni implícitamente.
- ✔ Considerar apoyar la inclusión de una disposición que clarifique que la protección contra la devolución incluye el deber de no rechazar en frontera. Esto con el fin de que ninguna persona en busca de asilo pueda ser rechazada si la persona está en riesgo de ser devuelta, directa o indirectamente, a un país donde puede sufrir persecución, tortura, o un trato o pena cruel, inhumana o degradante.
- ✔ Garantizar que la aplicación del artículo 33(1) de la Convención de 1951 no se restrinja implícita o explícitamente a la conducta del Estado dentro de su territorio, sino que aplique en cualquier lugar donde el Estado ejerza su jurisdicción de forma efectiva. Este criterio decisivo no depende de si una persona se encuentra o no en el territorio del Estado, sino que se refiere a cuando una persona está bajo el efectivo control y autoridad de dicho Estado. De ser posible, esto debe regularse explícitamente en el texto de la ley.

Excepciones al deber de no devolución

- ✔ Garantizar que la legislación sobre las excepciones al deber de no devolución sobre personas refugiadas no excedan el contenido del artículo 33(2) de la Convención de 1951. La mejor forma de asegurar que las excepciones solo se apliquen en casos muy limitados es incorporar el texto del artículo 33(2), el cual solo permite la devolución de una persona refugiada cuando:
 - (i) Hay “razones fundadas para considerar que [la persona refugiada] es un peligro para la seguridad del país donde se encuentra”; o
 - (ii) cuando la persona refugiada “habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.
- ✔ Garantizar que no se permiten excepciones si el Estado es parte de la Convención sobre Refugiados de la OUA (artículo II(3)) o la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 22(8)), ya que la prohibición de no devolución de personas refugiadas en esos tratados es absoluta.
- ✔ Garantizar que la legislación también se refiera a la naturaleza absoluta de la protección contra la devolución bajo el derecho internacional de los derechos humanos, a pesar de las excepciones del artículo 33(2) de la Convención de 1951.

Acciones clave para parlamentarios:

Expulsión

Con el fin de garantizar el respeto del derecho internacional en el contexto de expulsión, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que las personas refugiadas y solicitantes de asilo estén excluidas de las disposiciones sobre expulsión, deportación y retiro aplicables a los extranjeros de forma general. Esto con el fin de asegurar el respeto por el principio de no devolución. La devolución al país de origen solo está permitida en las circunstancias excepcionales descritas en el artículo 33(2) de la Convención de 1951, y en algunos casos, el derecho internacional de los derechos humanos puede impedir dicha devolución.
- ✔ Garantizar que una orden de expulsión contra una persona refugiada no pueda ser emitida legalmente por ningún motivo, salvo las razones de seguridad nacional u orden público de conformidad con el artículo 32(1) de la Convención de 1951.
- ✔ Garantizar que las condiciones y garantías procedimentales contenidas en el artículo 32(2) y (3) de la Convención de 1951 estén explícitamente incluidas en la ley que regule la expulsión de extranjeros.
- ✔ Idealmente, las órdenes de expulsión no deben ser emitidas en perjuicio de solicitantes de asilo cuya solicitud está pendiente de resolución. Como mínimo, la ley debe disponer la no ejecución de dichas órdenes hasta que se haya alcanzado una decisión final en el procedimiento de asilo, cualquier orden emitida previamente debe perder su validez de forma automática.

las disposiciones deben brindar a la persona un periodo razonable de tiempo para gestionar su admisión legal en otro país.

Las medidas de expulsión contra una persona refugiada deben ser tomadas solo en casos excepcionales y luego de considerar debidamente todas las circunstancias, incluso la posibilidad de que la persona sea admitida en otro país diferente de su país de origen; y en total conformidad con las obligaciones del Estado derivadas del derecho internacional de los derechos humanos. Una persona solicitante de asilo está protegida por el principio de no devolución durante el periodo que tome el procedimiento de asilo. Si se determina que la persona está en necesidad de protección internacional, cualquier orden de expulsión emitida previamente pierde su validez automáticamente.

“La Unión Interparlamentaria... Exhorta a los países de acogida a no deportar a las personas refugiadas o expulsarlas hacia a las fronteras de otro país donde su vida sería amenazada por causa de su origen étnico, religión, pertenencia social o por sus opiniones políticas”.

[Resolución adoptada de forma unánime por la 133ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 2015 \(en inglés\)](#)

Procedimientos de extradición

El principio de no devolución es totalmente aplicable en el contexto de extradición. Aplica no solo al país de origen de la persona refugiada o solicitante de asilo, sino que también hacia cualquier país donde la persona esté en riesgo de devolución directa o indirecta hacia su país de origen. Cuando se requiere la extradición de un solicitante de asilo, se debe realizar el procedimiento de asilo y se debe alcanzar una decisión final, preferiblemente este procedimiento debe ser llevado a cabo por la autoridad de asilo competente; antes de que se tome una decisión sobre la extradición.

Cuando haya una obligación de extraditar bajo un acuerdo bilateral o multilateral de extradición u otro instrumento regional (usualmente denominado como el deber de “ex-

traditar o procesar”), el deber de no devolución del Estado prevalece sobre la obligación de extraditar, incluso si el tratado se refiere a la supresión y prevención del terrorismo. El Consejo de Seguridad de la ONU y la Asamblea General han afirmado en reiteradas ocasiones que los Estados deben garantizar que cualquier medida tomada con el fin de combatir el terrorismo sea acorde con las obligaciones derivadas del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos, de los refugiados y el derecho humanitario.

Cuando un procedimiento puede resultar en la extradición de una persona refugiada o solicitante de asilo, los Estados también deben garantizar el respeto por los principios de protección de datos y la confidencialidad de la información relacionada a la solicitud de la persona. En dichos casos, el interés legítimo del Estado requirente de procesar una persona por actos criminales podría justificar la divulgación de cierta información personal. Sin embargo, el Estado requerido también debe considerar el interés legítimo de la persona refugiada o solicitante de asilo sobre la confidencialidad y privacidad, y considerar los posibles riesgos que puedan resultar de compartir dicha información con las autoridades del Estado requirente. Esto es especialmente importante cuando el Estado requirente es el país de origen de la persona. En dichos casos, la existencia de una solicitud de asilo debe ser confidencial. (Para más información ver capítulo 7.4- Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos).

Los Estados algunas veces utilizan “garantías diplomáticas” en el contexto de procedimientos de extradición, tales como la expulsión, deportación, y transferencia a otro país por medios informales. En este tipo de situaciones, sin embargo, el Estado que envía solo cumple con sus obligaciones en materia de derechos humanos si estas garantías eliminan de forma efectiva el riesgo de la persona; y si se realiza un monitoreo constante. El [Relator Especial de la ONU sobre la Tortura](#) ha afirmado que en circunstancias donde hay un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos, o una práctica sistemática de tortura, “debe observarse estrictamente el principio de no devolución y que no debe recurrirse a las garantías diplomáticas”.

En el caso de una solicitud de extradición de una persona refugiada a su país de origen, el Estado que envía no puede depender de la garantía de que la persona en cuestión no va a ser perseguida o sometida a otro tipo de daños al ser entregada. Sería fundamentalmente inconsistente con la protección brindada por la Convención de 1951/ Protocolo de 1967 que un Estado espere una garantía de buen trato del mismo agente de persecución sobre el cual el temor fundado de persecución de la persona ya ha sido establecido.

Cuando un Estado recibe una solicitud de extradición de parte del país de origen de una persona solicitante de asilo, se debe tomar una decisión final sobre la solicitud de asilo antes de cualquier decisión sobre la extradición. En cualquier caso, una decisión de extraditar no debe implementarse mientras no se haya determinado si la persona es o no refugiada. Las garantías diplomáticas sobre el trato de un solicitante de asilo en caso de retorno no afectan el deber del Estado bajo el derecho internacional de los refugiados de respetar el principio de no devolución.

Algunas disposiciones en las leyes de extradición por sí mismas son relevantes cuando se requiere la extradición de una persona refugiada o solicitante de asilo. Por ejemplo, la “excepción de delitos políticos”, la cual aplica en muchos países y prohíbe la extradición de personas extranjeras que sean requeridas por un delito de carácter político. Las llamadas “cláusulas de discriminación” incorporadas en varios tratados multilaterales y bilaterales de extradición, así como en la legislación nacional, también son relevantes. Estas cláusulas establecen que se debe rechazar la solicitud de extradición hecha con base en un delito ordinario, cuando la misma esté motivada por razones políticas, o se realice con una intención discriminatoria o de persecución.

Acciones clave para parlamentarios: Procedimientos de Extradición

Con el fin de garantizar el respeto por el derecho internacional en el contexto de extradición, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Promover la inclusión de disposiciones que obliguen explícitamente a las autoridades a rechazar una solicitud de extradición de una persona refugiada o solicitante de asilo; si esto es inconsistente con el deber de no devolución derivado del derecho internacional o regional de los refugiados o de los derechos humanos; aún y cuando el Estado requirente haya ofrecido garantías de que la persona en cuestión no será sometida a persecución u otro tipo de daños al ser entregada.
- ✔ Garantizar que haya procedimientos distintos para atender a las solicitudes de asilo y de extradición que cumplan con las garantías del debido proceso. Como buena práctica, las autoridades encargadas del procedimiento de extradición deberían estar sujetas a la determinación de la condición de persona refugiada u otra protección internacional hecha por las autoridades competentes en temas de asilo.

Práctica de los Estados

Legislación que prohíbe la extradición de personas refugiadas y solicitantes de asilo— En varios Estados, la legislación nacional o los reglamentos establecen explícitamente que la extradición debe rechazarse cuando se trate de una persona refugiada, por ejemplo en: [Argentina](#), [Armenia](#), [Brasil](#), [China](#), [Moldavia](#), [Serbia](#), y [Uganda](#). La extradición de solicitantes de asilo está explícitamente prohibida en países como: [Argentina](#), [Brasil](#) y [Georgia](#), por ejemplo.

- ▶ [Nota de orientación sobre la extradición y la protección internacional de los refugiados](#), ACNUR, 2008
- ▶ [Nota sobre las garantías diplomáticas y la protección internacional de los refugiados](#), ACNUR, 2006
- ▶ [Nota de orientación sobre garantías contra la deportación ilegal o irregular de personas refugiadas o solicitantes de asilo, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2014

4.3 Garantizar la seguridad y la protección de las personas refugiadas

La inseguridad causada por conflictos violentos, grupos extremistas y el crimen organizado se ha vuelto común en la vida cotidiana en muchos lugares del mundo. Usualmente estas situaciones tienen raíces profundas en la desigualdad, un Estado de derecho e institucionalidad débiles, y, en algunos casos, los efectos del cambio climático en el ambiente y la competencia por los recursos escasos. En ninguna otra parte se perciben más estos efectos que en la vida de las personas que buscan protección internacional. Asimismo, las preocupaciones relacionadas al terrorismo internacional se han intensificado, particularmente en el contexto de movimientos de personas refugiadas y migrantes a gran escala en muchas partes del mundo. Esto usualmente da lugar a medidas como el rechazo en fronteras de personas refugiadas y solicitantes de asilo, la detención, y restricciones para acceder al territorio y a los procedimientos de asilo. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo pueden verse afectadas negativamente no solo por legislaciones y medidas administrativas restrictivas, sino que también por actitudes negativas hacia las personas extranjeras, las cuales surgen en tiempos de crisis.

Los Estados tienen un deber y un interés legítimo en evitar que aquellos que apoyan, planean, cometen o intentan cometer actos de terrorismo ingresen a su territorio. El desafío es garantizar que las medidas de seguridad implementadas no sean a expensas de las personas que dejaron sus países de origen a causa de las amenazas a su vida y seguridad, usualmente provocadas por la guerra y la persecución.

Restringir el acceso de personas refugiadas y solicitantes de asilo al territorio puede causar un cambio de los movimientos hacia otras rutas, agravando así la situación humanitaria, y contribuyendo al crecimiento del tráfico y la trata de personas (ver capítulo 4.5 Trata, tráfico y protección de personas refugiadas).

La seguridad y la protección de las personas refugiadas no son mutuamente excluyentes. Un primer paso importante es reconocer que las mismas personas refugiadas están huyendo de la persecución y la violencia, lo cual incluye también actos de terrorismo. Los instrumentos internacionales de protección de personas refugiadas no dan protección a los terroristas ni los escudan ante la justicia penal, la extradición o la expulsión. Al contrario, estos instrumentos reconocen que la identificación de estas personas es posible y necesaria, y prevén su exclusión de la condición de persona refugiada.

Lo que se necesita es una respuesta integral a los inlujos de asilo y migratorios que posibilite al Estado identificar a las personas que entran a su territorio, y responder a las necesidades de protección y preocupaciones en materia de seguridad de conformidad con el derecho internacional. Esto requiere de un sistema robusto y eficiente de registro y detección de individuos que buscan ingresar al territorio. La detección de personas que pueden ser una amenaza para la seguridad debe ser llevada a cabo de conformidad con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y estar supeditada a un control judicial. (Ver también, capítulo 4.6 Sistemas de entrada aptos para tareas de protección en un contexto de movimientos migratorios mixtos).

Desde ambas perspectivas, de protección y de seguridad, es esencial establecer sistemas de asilo que permitan una resolución justa y eficiente de las solicitudes de protección internacional. Cuando los Estados asumen la responsabilidad de determinar la condición de personas refugiadas, pueden examinar, entrevistar, y asegurarse de que las cláusulas de exclusión se apliquen de forma estricta y cuidadosa. Una buena práctica es procurar la cooperación de los oficiales de fronteras, servicios de seguridad e inmigración y las autoridades de asilo de un Estado determinado, así como con otros Estados a lo largo de las

Preocupaciones en materia de seguridad: La respuesta de la Convención de 1951

Quienes redactaron la Convención de 1951 incluyeron una serie de disposiciones en la Convención para manejar de forma apropiada las preocupaciones de los Estados en materia de seguridad.

Lo primero y más importante es que la definición de persona refugiada del artículo 1A(2) solo es aplicable a quienes huyen de la persecución, no a quienes buscan evadir a la justicia. El artículo 1F establece una serie de motivos para excluir de la condición de persona refugiada, con base en la participación de la persona en ciertos crímenes serios o actos atroces (ver capítulo 6.6- ¿Quiénes están excluidos de la condición de persona refugiada?). El artículo 2 establece que las personas refugiadas deben respetar las leyes del país de asilo- no son inmunes a un proceso penal. El artículo 9 está diseñado para permitir a los Estados tomar medidas provisionales mientras el análisis de la solicitud de asilo está pendiente, cuando sea necesario para la seguridad del país en tiempos de guerra u otra circunstancia excepcional grave. Los artículos 32 y 33(2) permiten a los Estados expulsar a personas refugiadas que son una amenaza para la comunidad, el orden público, o la seguridad nacional; no obstante, se deben respetar todas las garantías procedimentales (ver capítulo 4.2 Admisión al territorio y el alcance del deber de no devolución). Aunque el sistema de asilo no es inmune al abuso, cada solicitante de asilo es sometido a un

rutas migratorias y otras organizaciones regionales e internacionales (por ejemplo, INTERPOL, EUROPOL y Frontex), con base en un claro entendimiento de los principios y estándares internacionales de protección. Las medidas para garantizar la seguridad del Estado de acogida y la protección de las personas refugiadas deben aplicarse no solo al momento de ingresar al territorio, sino que también después de la llegada. Por ejemplo, a través del acceso a medios de vida, educación y otros servicios sociales; así como a través de programas que fomentan la autosuficiencia e interacción con las comunidades de acogida, los cuales también tienen efectos benéficos desde una perspectiva de seguridad y respeto por la ley.

La ansiedad causada por el terrorismo internacional fomenta la percepción de los extranjeros, ya sean personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas, como una amenaza para la seguridad. El calificar al sistema de asilo como una protección para terroristas, no es solo legalmente incorrecto, sino que también erosiona los estándares de protección y permite que el racismo y la xenofobia prosperen. Un liderazgo fuerte puede contribuir a despojar de dramatismos y elementos políticos el desafío fundamentalmente humanitario de proteger a las personas refugiadas; así como promover una mejor comprensión sobre el derecho de buscar y disfrutar del asilo.

“El Consejo de Seguridad... subrayando además que los Estados deben asegurarse de que cualquier medida adoptada para luchar contra el terrorismo se ajuste a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, y que deben adoptar dichas medidas de conformidad con ese derecho, en particular el derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho humanitario...”

“Recordando asimismo que el derecho a solicitar asilo y gozar de él, que se recoge en el artículo 14 de la Declaración Universal, y la prohibición de devolución por los Estados establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada el 28 de julio de 1951, y en su Protocolo ... y recordando también que las medidas de protección enunciadas en la Convención sobre los Refugiados y su Protocolo no serán aplicables a nadie sobre quien halla razones fundadas para considerar que ha cometido actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

Consejo de Seguridad de la ONU Resolución 1624 (2005)

- ▶ [Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados- La perspectiva del ACNUR](#), ACNUR, 2015
- ▶ [Comentarios al Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU](#), ACNUR, 2017

4.4 El desafío de los movimientos migratorios mixtos

Cuando las personas refugiadas y solicitantes de asilo son parte de un movimiento migratorio mixto e irregular, se pueden presentar desafíos particulares para garantizar el acceso a la protección y el respeto por el principio de no devolución. Las personas refugiadas pueden enfrentar obstáculos diseñados para prevenir el ingreso irregular en general, y usualmente no tiene más opción que utilizar rutas o medios peligrosos para movilizarse en busca de seguridad. Los movimientos irregulares a través del mar han resultado en un número creciente de muertes a nivel global, desde la región del mediterráneo hasta el Sudeste Asiático, y desde el Golfo de Adén hasta el Caribe. Los viajes por tierra pueden ser igual de peligrosos, con condiciones terribles para quienes cruzan desiertos y regiones montañosas a pie, o encerrados en camiones o trenes.

Numerosas medidas administrativas impiden el acceso de personas refugiadas y solicitantes de asilo a un territorio seguro. Por ejemplo, los requisitos formales de inmigración, las sanciones a los servicios de transporte, permisos de entrada, y otros controles fronterizos extraterritoriales. También hay barreras físicas para el acceso como cercas, murallas, fronteras cerradas y rechazos en frontera. Sin embargo, como las mismas personas refugiadas han explicado, incluso las fronteras cerradas no van a detener a quienes huyen por sus vidas. En el proceso de huir, pueden enfrentar muchos riesgos, como torturas, violaciones, secuestros, extorsiones y otras formas de abuso y explotación por parte de los traficantes y tratantes de personas. Las niñas y niños separados y no acompañados, y las mujeres son particularmente vulnerables. Mientras los medios de comunicación tienden a enfocarse en movimientos del Sur Global hacia los países más desarrollados del Norte Global, la magnitud de los movimientos Sur-Sur empequeñece el movimiento de países en desarrollo a países desarrollados.

Acciones clave para parlamentarios: Garantizar la seguridad y la protección de las personas refugiadas

A fin de garantizar respuestas prácticas y adecuadas a las preocupaciones de seguridad de conformidad con los principios internacionales de protección de las personas refugiadas, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que cualquier discusión sobre medidas de seguridad en el contexto del control fronterizo reconozca, primero que todo, que las personas refugiadas huyen de la persecución y la violencia, lo cual incluye actos de terrorismo.
- ✔ Una vez que los gobiernos busquen fortalecer el control fronterizo y los controles de seguridad, introduciendo la toma de datos biométricos como huellas digitales, escaneo del iris y/u otras características faciales, garantizar:
 - Que los controles se lleven a cabo según los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y estén supeditados a controles judiciales;
 - Los individuos no sean seleccionados con base en su presunta nacionalidad, raza, religión o etnia, y
 - Los controles sean realizados según los principios de protección de datos y otros estándares relevantes de derechos humanos.

¿Qué son las estrategias integrales para responder a los movimientos migratorios mixtos?

No hay una sola medida que pueda resolver los desafíos que presenta un movimiento migratorio mixto a gran escala. Las estrategias regionales deben desarrollarse de forma tal que se involucre a los países de origen, tránsito y destino a lo largo de las rutas migratorias claves en un proceso de colaboración que vaya más allá de fortalecer los controles fronterizos y prevenir el tráfico y la trata de personas. Un abordaje integral puede incluir:

- Medidas para fortalecer la búsqueda y rescate de personas en el mar;
- Apoyo para ayudar a los países de tránsito a identificar personas con necesidades de protección internacional, así como otras personas con necesidades específicas (como personas apátridas, víctimas de tráfico, niñas y niños no acompañados o separados, adultos mayores no acompañados, personas con discapacidad) que viajan como parte de flujos migratorios mixtos;
- Apoyar la creación y fortalecimiento de los sistemas de asilo en los países de tránsito y destino;
- Ofrecer la reubicación de emergencia de personas que buscan o están en necesidad de protección internacional;
- Ofrecer plazas para el reasentamiento de personas refugiadas;
- Desarrollar rutas legales y seguras para que las personas en necesidad de protección internacional puedan alcanzar un lugar seguro;
- Mejorar los canales legales de migración dentro de la región;
- Fortalecer los acuerdos para el retorno de personas que no tienen necesidades de protección internacional;
- Programas de información en países de origen, tránsito y destino para concientizar a las personas sobre las opciones disponibles para migrar y los posibles riesgos;
- Medidas en los países de origen para atender las causas de los movimientos migratorios a través de creación de programas de capacitación, oportunidades de medios de vida, asistencia para el desarrollo, y acceso a derechos y servicios básicos.

“Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo”.

[Asamblea General de la ONU Resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 2015](#)

Movimientos mixtos por mar

Alrededor del mundo, las personas refugiadas, solicitantes de asilo y demás personas que migran por muy diversos motivos están emprendiendo viajes por mar que ponen sus vidas en riesgo. Estos viajes usualmente involucran a traficantes o tratantes de personas que organizan viajes en navíos sobrepoblados y no aptos para el mar, sin una tripulación capacitada o sistemas de navegación. En algunas rutas, la mayoría de las personas que abordan esos navíos son refugiadas; en otras, la mayoría pueden ser personas buscando mejores oportunidades económicas. El deber de salvar vidas aplica a todas por igual.

El problema de las muertes en el mar solo puede ser abordado a cabalidad a través de acciones colectivas basadas en marcos legales acordados y los principios de protección establecidos. La [Iniciativa Global sobre Protección en el Mar](#) del ACNUR, la cual sustentó el [Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos de Protección en el 2014](#), (en inglés), busca ayudar a los Estados a reducir la pérdida de vidas en el mar; prevenir la explotación, abuso y la violencia; y establecer respuestas sensibles a las necesidades de protección. Durante el Diálogo emergió un fuerte consenso con relación a que las acciones unilaterales o acciones enfocadas en la disuasión, no eran suficientes para resolver este fenómeno; y que en su lugar podría exacerbar los riesgos al empujar a los tratantes y traficantes a optar por rutas y medios de viaje aún más peligrosos.

Rescate en el mar: Las obligaciones de los capitanes y los gobiernos

La búsqueda y rescate de personas en situación de emergencia en el mar es un acto humanitario, una tradición marítima de larga data, y una obligación derivada del derecho internacional. El rescate y desembarco son operaciones complejas que involucran una serie de actores, cada uno de los cuales tiene obligaciones particulares según el derecho internacional del mar, de los refugiados y de los derechos humanos. Incluso cuando los pasajeros han sido rescatados pueden presentarse problemas para obtener el acuerdo de los Estados para desembarcar en un lugar seguro donde no haya riesgo de devolución.

- **Los capitanes de los barcos** están obligados a brindar asistencia a las personas en situación de emergencia sin importar su nacionalidad, estatus o circunstancias en las que las encontraron.
- **Los gobiernos y centros de coordinación de rescate** están obligados a coordinar y cooperar con el fin de garantizar que los capitanes navegando bajo su bandera brinden asistencia a las personas en peligro en el mar; que los capitanes de los barcos que embarcan personas rescatadas en el mar sean liberados de su obligación con una desviación mínima del viaje planeado; y a organizar el desembarco tan pronto como sea razonablemente posible.

Estas obligaciones están basadas en la [Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar](#) (UNCLOS), el [Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar](#) (SOLAS), y [Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos](#) (SAR), así como en el deber de los Estados de no devolución, derivados del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.

Considerando que aquellas personas rescatadas en el mar pueden incluir personas refugiadas y solicitantes de asilo, se deben tomar medidas para garantizar que:

- El desembarco no ocurra en un lugar donde la vida o libertad de estas personas pueda verse amenazada, o de donde puedan ser retornados a un territorio donde estén en peligro de persecución, tortura, trato o pena cruel inhumana o degradante; y
- Que la información personal de posibles personas refugiadas o solicitantes de asilo no sea compartida con las autoridades del país de origen o cualquier país del cual han huido y manifestado un temor; o con personas que puedan compartir esta información con esos países. (Para más información sobre los principios y estándares de protección de datos ver capítulo 7.4- Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos).

Práctica de los Estados

Desembarco de y asistencia a las personas rescatadas en el Mar – Las autoridades de **Túnez** permiten a las personas rescatadas en el mar Mediterráneo desembarcar y recibir asistencia en territorio tunecino. El ACNUR ha trabajado con las autoridades tunecinas, y los socios locales e internacionales como la Media Luna Roja de Túnez y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM); para desarrollar procedimientos operativos estandarizados (SOP) con el fin de garantizar una respuesta suficiente, a través de una mejor coordinación y distribución de tareas entre todos los actores. Gracias a este esfuerzo, la capacidad de recepción ha mejorado y la asistencia humanitaria se ha hecho más previsible. Las personas rescatadas en el mar reciben asistencia según su situación específica, ya sea como personas en necesidad de protección internacional o como migrantes, y las organizaciones pertinentes facilitan soluciones apropiadas para cada caso.

- [Salvamento en el mar: Una guía sobre los principios y prácticas aplicables a refugiados y migrantes](#). ACNUR, Organización Marítima Internacional y Cámara Naviera Internacional, 2015

Historia de un refugiado:

Separado por el mar

En algunas cosas, Kasim es un típico adolescente de 17 años. Su ropa favorita es su camiseta del FC Barcelona, quiere ser doctor, no escucha a sus padres e incluso huyó de casa. Sin embargo, la camiseta fue una donación.

Como Rohingya, a Kasim no se le permitía asistir a la escuela, y la casa de la cual huyó era un campamento de personas refugiadas en Bangladesh a 1,900 kilómetros de distancia. El campamento también fue su lugar de nacimiento, Kasim ha sido un refugiado toda su vida.

En el campamento se ofrecía educación primaria, pero hasta hace poco fue que las escuelas extendieron su currículo hasta octavo año. Cuando Kasim terminó la primaria, las personas refugiadas no podían avanzar más del quinto grado. Así que él buscó otras formas de obtener una educación.

Primero, pretendió ser un nacional de Bangladesh, y se matriculó en una secundaria local durante tres años con otros jóvenes refugiados. Se estaba preparando para ingresar a noveno año cuando la administración de la escuela descubrió que Kasim era un refugiado y fue expulsado.

Pero Kasim no desistió. “Decidí que quería ir a otro país”, recuerda él. “Tal vez alguien u otro gobierno me permitiría estudiar”.

Kasim conocía muchos otros Rohingya que habían pagado a traficantes para llevarlos a Malasia en un bote, pero sus padres no permitirían que su único hijo se fuera. Desesperado por estudiar, Kasim los desafió y dejó el campamento una noche sin su conocimiento. Un traficante se ofreció a llevarlo a Malasia a cambio de un pago adelantado y Kasim se embarcó en un pequeño navío, antes de abordar uno más grande que lo llevó a aguas tailandesas.

Por casi dos meses, estuvo sentado hombro a hombro con cientos de pasajeros, sin más servicio sanitario que un par de tablas sostenidas sobre el mar por dos barras metálicas soldadas al casco del barco.

Cuando los traficantes abandonaron su masiva carga humana, Kasim fue transferido a un bote que no fue autorizado a desembarcar por las autoridades antes de que se desatara una lucha mortal por agua potable que le costó la vida a, por lo menos, 13 personas.

Después de la pelea, Kasim fue rescatado por pescadores indonesios y fue llevado a un albergue temporal. Lo había perdido todo, su casa, su familia y casi su vida, por una oportunidad para estudiar, pero muy poco había cambiado. Todavía se encontraba en un campamento, no tenía una secundaria a la cual ir, y todavía quería ser doctor.

[“Separados por el Mar”, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2016

Intercepción en el mar

Varios Estados emplean medidas extraterritoriales para prevenir las llegadas no autorizadas, y consideran el “Alta Mar” como un área sobre la que pueden extender sus controles fronterizos. La intercepción en el mar es utilizada por los Estados para tomar control sobre navíos sobre los cuales hay motivos suficientes para considerar que están transportando personas en violación del derecho internacional y nacional del mar. Estas medidas también pueden servir para proteger las vidas y la seguridad de los pasajeros. Por definición, las intercepciones en el mar son difíciles de monitorear.

En muchos casos, la intercepción en el mar resulta en bajos niveles de protección de los derechos fundamentales que de otra manera estarían disponibles, por ejemplo, si se les permitiera a los pasajeros llegar a su destino. Esto se da especialmente cuando hay personas refugiadas y solicitantes de asilo involucradas. A nivel general es aceptado que los Estados deben respetar sus obligaciones de

rivadas del derecho internacional de los derechos humanos cuando sea y donde sea que ejerzan su jurisdicción. Sin lugar a dudas, la [Corte Europea de Derechos Humanos \(en inglés\)](#) ha afirmado que los Estados deben tomar medidas para garantizar que las personas interceptadas en el mar tengan acceso a protección.

Numerosas conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, incluyendo la que se cita más adelante, han confirmado la importancia del principio de no devolución sin importar la ubicación geográfica del solicitante de asilo o personas refugiada.

“Las medidas de intercepción no deben dar como resultado que se niegue a los solicitantes de asilo y los refugiados el acceso a la protección internacional, o que los que necesiten protección internacional sean devueltos, directa o indirectamente, a las fronteras de territorios donde su vida o libertad se vería amenazada por motivos previstos en la Convención, o cuando la persona pueda invocar otros motivos de protección sobre la base del derecho internacional”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 97 \(LIV\) sobre las salvaguardias de protección de las medidas de intercepción, 2003](#)

- ▶ [Conclusión No. 97 \(LIV\) sobre las salvaguardias de protección de las medidas de intercepción](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2003
- ▶ [Directrices sobre el tratamiento de personas rescatadas en el mar](#), OMI, 2004
- ▶ [Principios relacionados con los procedimientos administrativos para el desembarco de personas rescatadas en el mar](#), OMI, 2009
- ▶ [Iniciativa Global sobre Protección en el Mar](#), ACNUR, 2014
- ▶ Los acuerdos regionales de cooperación y distribución de responsabilidades ante una operación de rescate pueden basarse en el Marco Modelo de Djibouti, el cual brinda un modelo que puede adaptarse a diferentes contextos. Ver [Refugiados y solicitantes de asilo en peligro en el mar - ¿Cómo responder mejor?](#), (en inglés), ACNUR, 2011, p. 4 y Marcos y herramientas seleccionadas.

Movimientos secundarios

La mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de asilo huyen hacia y permanecen en países

Intercepción en el mar: ¿Qué hacer?

Cuando se intercepte un navío que se presume transporta solicitantes de asilo, o cuando hay indicios de que aquellas personas a bordo tienen intenciones de solicitar asilo o puedan estar en necesidad de protección internacional, se les debe brindar la oportunidad de hacerlo. Específicamente:

- Todas las personas interceptadas deben recibir un trato humano y atención a sus necesidades inmediatas:
- Deben ser examinadas rápida e individualmente, en un procedimiento que puedan entender y en el cual puedan explicar sus necesidades, con el fin de que las autoridades determinen adecuadamente a donde derivara la persona (para más detalles ver el capítulo 4.6 Sistemas de entrada aptos para tareas de protección en un contexto de movimientos migratorios mixtos);
- Es mejor si este examen se realiza en tierra, dadas las condiciones de seguridad y limitaciones que se presentan en el mar;
- Si la persona menciona algún tema de protección o si hay algún indicio de que la persona puede estar en necesidad de protección internacional, su caso debe ser referido a las autoridades competentes y su solicitud analizada a profundidad en un procedimiento de determinación; y
- Este debe ser el procedimiento por seguir, aún y cuando haya acuerdos bilaterales o multilaterales de traslado de por medio.

Acciones clave para parlamentarios:

Rescate e intercepción en el mar

Con el fin de garantizar el respeto por el derecho internacional en el contexto de rescate e intercepciones marítimas, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Contribuir a la reducción de muertes en el mar por medio del apoyo a medidas que fortalezcan las capacidades y la coordinación de búsqueda y rescate en el Mar (SAR). Por ejemplo, el desarrollo de mecanismos regionales para identificar “zonas seguras” para el desembarco de personas rescatadas; garantizar que los capitanes que realicen operaciones de rescate no sean penalizados; y garantizar que las autoridades nacionales competentes implementen los estándares internacionales y directrices sobre SAR y desembarco, tal y como lo establecen las publicaciones mencionadas anteriormente.
- ✔ Fomentar la cooperación regional entre Estados costeros y no costeros, por medio del apoyo al fortalecimiento de capacidades y asignando recursos adecuados para la recepción en los países donde desembarcan las personas rescatadas en el mar.
- ✔ Apoyar la introducción o el fortalecimiento de medidas para garantizar que las operaciones de intercepción no relacionadas al rescate de personas no resulten en la devolución de personas, impidan a las personas refugiadas y solicitantes de asilo buscar protección, no desvíen la responsabilidad o debiliten en forma alguna la protección y cooperación internacionales. La intercepción en el mar debe incorporar garantías de protección y garantizar el respeto por el derecho internacional.
- ✔ Abogar por una respuesta nacional para las personas que llegan al territorio por mar (que incluya a aquellas rescatadas o interceptadas) sensible a las necesidades de protección internacional. Esto debe incluir acceso al territorio y protección contra la *devolución*; un trato humano; esfuerzos oportunos para identificar a las personas que buscan protección o que tienen necesidades específicas, como personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, víctimas de tráfico, niñas y niños no acompañados o separados; acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes; y la derivación de personas con necesidades específicas a procedimientos o instituciones que brinden un cuidado y protección adecuados.
- ✔ Abogar por iniciativas que contrarresten las causas de los movimientos irregulares por mar de manera más general. Por ejemplo, a través del apoyo a operaciones de consolidación de paz y desarrollo en países de origen; el fomento de rutas de migración y admisión legales; y redoblando los esfuerzos para brindar soluciones duraderas a las situaciones prolongadas de refugiados.

cercanos al suyo, pero algunos continúan su viaje hacia lugares más lejanos, e incluso a regiones distantes. Usualmente este movimiento secundario está justificado. Por ejemplo, por las limitaciones o bajos estándares de protección disponible. Otros factores que contribuyen a este movimiento ulterior incluyen la separación familiar, vínculos con la comunidad, falta de acceso a oportunidades de migración regular, y características propias de los movimientos irregulares mixtos, como rutas migratorias y redes de traficantes ya establecidas.

En algunos casos, el riesgo de continuar el viaje de forma irregular se considera más bajo que el de permanecer en el primer país de asilo. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo que continúan su viaje usualmente lo hacen como parte de movimientos migratorios más amplios.

Para responder adecuadamente a este fenómeno es necesario considerar todos los factores relacionados y preguntarse ¿Quién es responsable de proteger y asistir a las personas refugiadas en un momento en el que las personas que huyen del conflicto y la violencia han alcanzado números históricos? La mayoría de las personas refugiadas han sido acogidas por países en desarrollo y con una renta media. Un mayor compromiso por parte de los actores internacionales financieros y de

Historia de un refugiado:

Entre la espada y la pared

Ellos se reunieron alrededor del puesto de Guled, 10 hombres jóvenes menores de 25 años de edad. Ellos o habían nacido en Dadaab, un campamento de refugiados en el desierto al noreste de Kenia, donde residían 350.000 refugiados, la mayoría provenientes de Somalia; o habían llegado al campamento cuando eran niños pequeños.

Entonces, el teléfono de alguien sonó. Era un amigo, parte del grupo, Guled lo había conocido al llegar al campamento, y se había ido hace un año. Ahora los estaba llamando con noticias: estaba en Italia. Los jóvenes no podían creerlo. El teléfono pasó de mano en mano y los jóvenes se tomaron turnos para sentir envidia y vergüenza.

A uno de ellos el joven en Italia le contó su difícil viaje a través del Sahara hacia Libia y a través del mar. Los jóvenes sabían que era peligroso y costoso, pero deseaban poder intentarlo; era un sueño por el que ellos también estaban dispuestos a morir.

Había suficientes historias sobre los traficantes. Sobre secuestros, migrantes retenidos como rehenes en varias etapas del viaje: en Sudan y en Libia. Historias sobre camiones llenos de personas muriendo de deshidratación en el desierto, o ahogándose, tratando de cruzar el Mediterráneo.

Doce días después hubo otra explosión en el campamento. El rostro de Guled estaba lleno de preocupación. Los jóvenes hablaban del

“gran temor” que se estaba esparciendo por el campamento: Somalia no era un lugar seguro y Dadaab tampoco.

Unas cuantas personas regresaron a Somalia a causa de la inseguridad y los cortes en las raciones en Dadaab a causa de la falta de recursos económicos. Esto fue visto como un intento deliberado de matarlos de hambre a fin de forzarlos a regresar. La vida se había hecho muy difícil y estaban listos para tomar el riesgo de regresar a casa.

Pero la mente de Guled lo estaba llevando en otra dirección, alrededor del globo. Por varias semanas solo habían comido sorgo, una especie de avena sin sabor como desayuno y cena. Guled estaba delgado, su estómago le dolía. Cada día le daba su ración de comida a su esposa Maryam, quien estaba embarazada, y a sus dos hijos.

Mogadishu no era una opción para él, ya que había escapado de ser secuestrado de la escuela por Al-Shabab. Aunque, racionalmente, las probabilidades de sobrevivir y encontrar un trabajo eran mejores en Mogadishu, el pasado traumático, el peligroso futuro, y la humillación de no poder brindarle algo mejor a su familia eran demasiado.

Hacerlo era costoso y peligroso, pero al menos tenía la virtud de ser una acción; era algo, una decisión, un esfuerzo honorable, incluso si moría en el intento. “Con la vida que tenemos ahora, es mejor para mi morir en el Sahara o en el mar”, dijo él.

Basado en la Ciudad de Espinas, Ben Rawlence, 2016

desarrollo, como el Banco Mundial, y otras instituciones, pueden crear más oportunidades para las personas refugiadas y sus comunidades de acogida, y reducir algunos de los factores que provocan los movimientos ulteriores.

- [Movimientos secundarios de personas refugiadas y solicitantes de asilo: Documento de discusión preparado para la Mesa Redonda de expertos sobre Movimientos Secundarios, \(en inglés\), ACNUR, 2015](#)

Acciones clave para parlamentarios:

Movimientos secundarios

Para garantizar el respeto por los principios del derecho internacional sobre el movimiento de personas refugiadas y solicitantes de asilo, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Abogar por la cooperación regional y/o bilateral para responder a los movimientos secundarios de personas refugiadas solicitantes de asilo, ya sea de forma específica o como parte de una estrategia más amplia para abordar los movimientos migratorios mixtos. Esta cooperación puede brindar respuestas más coherentes y consistentes, ayudar a distribuir las responsabilidades de forma más equitativa, y brindar un marco adecuado para resolver las causas de los movimientos secundarios.
- ✔ Abogar por un mayor compromiso por parte de los actores internacionales de desarrollo y financieros; mientras que se reconoce la responsabilidad desproporcionada que asumen los países en desarrollo y con rentas medias al acoger a las personas refugiadas. Se debe incluir a las personas refugiadas las estrategias de desarrollo, con el fin de fortalecer la protección y las soluciones disponibles para las personas refugiadas.
- ✔ Ayudar a fortalecer y armonizar la capacidad de protección de los países de acogida, por medio de:
 - El desarrollo y fortalecimiento de la legislación, el Estado de derecho, y las instituciones que promueven la seguridad y el respeto por los derechos fundamentales;
 - Fortalecer la capacidad de los países de acogida para operar sistemas de asilo que reflejen las buenas prácticas y estándares internacionales.
- ✔ Apoyar la creación de opciones legales y seguras para que las personas puedan movilizarse a un segundo lugar, ya sea para reunirse con sus familiares o para satisfacer sus necesidades de protección y asistencia. Esto es un paso importante para reducir los viajes irregulares y peligrosos, y el uso de redes de tráfico de personas.

4.5 Trata, tráfico y protección de personas refugiadas

Las fronteras cerradas, la ausencia de caminos legales hacia la seguridad, y la seguridad y situaciones humanitarias en deterioro, muchas veces fuerzan a las personas refugiadas y solicitantes de asilo a recurrir a redes de tráfico de personas. Esto puede ubicarlas en una situación de alto riesgo de ser sometidas a violaciones de derechos humanos, violencia, explotación, e incluso la muerte. Las personas solicitantes de asilo, refugiados y apátridas también tienen un riesgo especial de ser sometidas a la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral.

Hay similitudes y diferencias entre la trata de personas y el tráfico de migrantes. Ambas actividades se llevan a cabo en condiciones peligrosas y/o degradantes que conllevan abusos a los derechos humanos. Ser traficado, sin embargo, esencialmente es un acto voluntario que implica el pago de una tarifa a un traficante para proporcionar un servicio específico. Por el contrario, las víctimas de trata han sido forzadas, amenazadas o engañadas con el fin de someterlas a una explotación, que conlleva serias y continuas violaciones a los derechos humanos de las víctimas por parte de los traficantes.

Las redes de tráfico y trata usualmente están estrechamente conectadas, ambas se aprovechan de las vulnerabilidades de las personas que buscan protección internacional o acceso a mercados laborales en el extranjero. Los migrantes irregulares que utilizan voluntariamente los servicios de un traficante, también pueden llegar a ser víctimas de trata.

Tráfico y trata de personas:

¿Cuál es la diferencia?

La [Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#) tiene dos protocolos sobre el tráfico de migrantes y sobre la trata de personas. Estos protocolos definen los términos de la siguiente manera:

- Tráfico ilícito de migrantes: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. Los elementos clave de esta definición son la entrada ilegal por parte de la persona traficada y la obtención de un beneficio material por parte del traficante.
- Trata de personas: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Explotación incluye explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos. El consentimiento de la víctima es irrelevante cuando cualquiera de los medios mencionados anteriormente ha sido utilizados, En el caso de las niñas y los niños, la captación, transporte, traslado, acogida o recepción con fines de explotación es considerado “trata de personas” incluso si no se ha utilizado una amenaza, fuerza o coerción.

Ambos protocolos:

- Requieren que los Estados parte penalicen las conductas de los traficantes o tratantes, establezcan e implementen mecanismos nacionales para aplicar la ley, y que cooperen con otros Estados para fortalecer la prevención y sanción de estas actividades; y
- Estipulan que nada en sus disposiciones afecta los derechos de los individuos y las obligaciones de los Estados derivadas de la Convención de 1951/Protocolo de 1967 o el principio de no devolución.

El [Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire](#) reconoce que “el tráfico ilícito de migrantes puede poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes involucrados”. Requiere que los Estados “garanticen la seguridad y el trato humano” de las personas que han sido traficadas y proteja “plenamente sus derechos”.

En cuanto a las víctimas de trata, el [Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños](#) insta a los Estados a aplicar medidas “destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas” y establece una amplia gama de medidas de protección. Mientras que muchas víctimas de trata son capaces de regresar a sus países de origen, algunas pueden necesitar protección internacional.

“La 118ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria... Recuerda a los gobiernos y parlamentos su obligación con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos de proteger a las víctimas de la trata, lo que incluye la identificación eficaz de las víctimas y la observación del principio de la no devolución, así como la protección frente a las deportaciones sumarias y la concesión de períodos de reflexión o de permisos de residencia temporales o permanentes”;

Historia de un refugiado:

Una travesía difícil

Mientras se subía a un bote en las costas de Indonesia, Barat Ali Batoor sabía que tal vez no sobreviviría al viaje hacia Australia. Pero este era un riesgo que, según explica él, debía tomar.

“No fue una decisión fácil para mí”, dice Batoor de 31 años, quien tuvo mejor suerte que muchos que enfrentan el alta mar en búsqueda de asilo u oportunidades. “Había un 90 por ciento de probabilidades de morir en el mar. Yo estaba tomando el riesgo, pero era por un pedacito de esperanza minúsculo, porque en casa no teníamos siquiera esa esperanza”.

La familia de Batoor son Hazaras, una minoría de lengua Persa que ha enfrentado persecuciones en Afganistán y Paquistán. Su trabajo como fotoperiodista lo ponía en un riesgo aún mayor, y ultimadamente lo obligó a probar su suerte en el mar.

Se embarcó en el viaje, describe sus razones como “muy simples”. “No tenía elección. Las rutas legales no eran posibles. El pasaporte de Afganistán no es confiable en ninguna parte... No había otra opción más que el traficante, pagarle y tomar una ruta ilegal”.

Batoor nació y creció en Paquistán, pero se trasladó a Afganistán cuando era un joven adulto con la esperanza de ayudar a reconstruir su país. Encontró trabajo como intérprete y fotógrafo para las Naciones Unidas, la Embajada de los Estados Unidos y varias organizaciones europeas. Cuando uno de sus foto-ensayos fue publicado en 2012, comenzó a recibir amenazas de muerte y se dio cuenta de que debía irse.

Batoor volvió a Paquistán, pero como Hazara, ahí no se sentía seguro. “Me podían matar en cualquier momento”, cuenta él, así que les pagó a los traficantes para que lo llevaran a Tailandia, Malasia, Indonesia y finalmente en barco hacia

Australia. Esperaba poder arribar a un lugar donde “pudiera vivir en paz”.

“El primer día y noche teníamos esperanzas de poder llegar, pero la segunda noche, el clima cambió y el agua se volvió más agitada. El agua empezó a entrar, las olas eran altas y el barco se sentía extremadamente liviano. Como una caja de fósforos en el agua”.

Los pasajeros empezaron a llorar y a rezar. “Realmente ya no teníamos esperanza. Éramos 93 personas, y pensamos que ese era el final. Podíamos ver nuestra muerte frente a nosotros. No podíamos ver nada más, solo esas grandes olas. Realmente era una causa perdida”.

Los 93 tuvieron la suerte de sobrevivir. “Fuimos realmente muy afortunados de poder regresar. Después de viajar seis horas, seis horas en un bote lleno de agujeros y con el agua filtrándose, lo logramos. Ahora es como un sueño para mí. Todavía no entiendo como logramos regresar”.

El bote se estrelló contra unas rocas en una pequeña isla frente a la costa de Java y todos nadaron hacia la orilla. Los solicitantes de asilo fueron arrestados por la policía de Indonesia y llevados a un centro de detención. Todos escaparon en la primera noche.

Batoor, traumatizado, esperó en Yakarta porque su solicitud de asilo fuera procesada por el ACNUR. Cuando un fotógrafo de guerra que había trabajado con él en Afganistán lo patrocinó, Batoor fue capaz de reasentarse en Australia.

Comunicar las historias de los solicitantes de asilo, y personas refugiadas se ha convertido en la misión de su vida. “Tengo paz, tengo oportunidades y casi todo”, dice Batoor. “Pero siento que tengo la responsabilidad de luchar por ellos”.

[“Una Travesía Difícil”](#), (en inglés), ACNUR, 2014

“Reconoce la clara obligación de las autoridades competentes de adoptar todas las medidas de protección necesarias para las víctimas de la trata y garantizar que tales medidas sean fácilmente accesibles para las víctimas; si hay motivos razonables para considerar que una persona es víctima de la trata, existe la obligación de abstenerse de deportarla hasta que concluya el proceso de identificación, en cuyo caso únicamente se llevará a cabo la repatriación si resulta apropiada; y si es incierta la edad de la víctima, se tiene la obligación de considerar que es un menor”.

Trabajadores migrantes, trata de personas, xenofobia y derechos humanos. Resolución aprobada por consenso por la 118ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, Ciudad del Cabo, 2008

Práctica de los Estados

Legislación contra la trata de personas: Aunque no es necesario que la legislación contra la trata de personas especifique que el principio de no devolución aplica y que las víctimas de trata deben tener la posibilidad de buscar y disfrutar del asilo, esta es una buena práctica; y estas obligaciones se mencionan explícitamente en la legislación de varios países.

En África, por ejemplo, la legislación contra la trata de personas en [Senegal](#) establece que las víctimas de trata pueden solicitar permanecer en el territorio, temporal o permanentemente, bajo el estatuto de persona refugiada o residente. La legislación de [Lesoto](#), [Mauricio](#), [Mozambique](#), [Sudáfrica](#), [Tanzania](#) y [Zambia](#) requiere que el ministro competente considere la seguridad de víctimas en el país de origen o durante el procedimiento, cuando se quiera repatriar a una víctima de trata. Se debe considerar que las víctimas pueden ser lastimadas, asesinadas o traficadas nuevamente.

En las Américas, la legislación anti-trata de [Argentina](#) se refiere específicamente a las obligaciones del país derivadas de la Convención de 1951 y el principio de no devolución; mientras que en [Guatemala](#) establece que, sin perjuicio del procedimiento de repatriación, las autoridades deben garantizar el derecho de asilo de las víctimas extranjeras de trata de personas.

En Europa, los reglamentos contra la trata de personas en [Kosovo](#) especifican que nada en el reglamento afecta la protección brindada a las personas refugiadas y solicitantes de asilo bajo el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, en particular el principio de no devolución. En [Moldavia](#), la legislación anti-trata establece que las víctimas de trata no pueden ser repatriadas o expulsadas a su país de origen o un tercer país si, después de evaluar los riesgos y la seguridad, hay motivos suficientes para considerar que su seguridad o la de los miembros de su familia puede estar en peligro.

Práctica de los Estados

Estrategia conjunta para combatir la trata de personas: En mayo de 2015, **Sudán** adoptó la Estrategia conjunta de la ONU para Abordar la Trata, el Secuestro y el Tráfico de Personas en Sudán. Esta estrategia brinda un marco legal para tomar medidas de prevención, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo están entre las poblaciones más vulnerables de Sudán en riesgo de ser tratadas, secuestradas o traficadas; y pueden beneficiarse de esta estrategia. La estrategia también contempla alternativas legales al movimiento secundario, tales como programas de autosuficiencia, patrocinio privado para el reasentamiento, y reunificación familiar.

Acciones clave para parlamentarios:

La trata, el tráfico y la protección de las personas refugiadas

Con el fin de abordar la trata y el tráfico de personas en una forma consistente con el derecho internacional, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Distinguir entre migrantes traficados y personas tratadas, y se les anima a utilizar los términos correctos, dado que, según el caso, se deben aplicar políticas y obligaciones distintas.
- ✔ Cuando apoyan la penalización de las acciones cometidas por tratantes y traficantes de personas, y medidas para traerlos ante la justicia, garanticen que las víctimas no sean penalizadas.
- ✔ Garantizar que las víctimas extranjeras estén informadas de su derecho a buscar y disfrutar del asilo si manifiestan temor de regresar a su país de origen, sin condicionar este derecho a la cooperación con procedimientos penales. Asimismo, evitar que se vincule la evaluación

de fondo de la solicitud de asilo con la voluntad de la víctima de brindar evidencia en un procedimiento legal contra el tratante.

- ✔ Garantizar que las disposiciones en la legislación sobre la repatriación de víctimas extranjeras de trata respeten el principio de no devolución y que se implemente en la práctica.
- ✔ Abogar para que se garantice la capacitación y sensibilización de las autoridades nacionales involucradas en la identificación y provisión de servicios de asistencia física, psicológica y social sobre las necesidades de protección internacional de las víctimas de trata. Asimismo, garantizar que estas autoridades capaciten a la víctima a presentar una solicitud de asilo en caso de que se identifiquen estas necesidades.

Para más información sobre víctimas de trata que pueden calificar para la condición de personas refugiadas ver el Capítulo 6.4- La definición de persona refugiada: ¿A quiénes incluye? Algunos casos sobre género y edad.

Práctica regional

El derecho de las víctimas de trata de buscar y disfrutar del asilo: En Europa, el [Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha Contra la Trata de Seres Humanos \(en inglés\)](#), especifica que la concesión de un permiso de residencia a una víctima de trata “no constituya un obstáculo para el derecho a solicitar asilo y de acogerse al mismo” y que “Ninguna disposición del presente Convenio tendrá incidencia sobre los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y los particulares... en particular cuando se apliquen el Convenio de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados, así como al principio de no expulsión que en ellos se enuncia”. En la Unión Europea, la [Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas](#) establece que sus disposiciones son “sin perjuicio del principio de no devolución con arreglo a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados” y requiere que los Estados brinden a las víctimas de trata información sobre la posibilidad de recibir protección internacional tanto como personas refugiadas o beneficiarias de protección complementaria.

- ▶ [La lucha contra la trata de personas: Manual para parlamentarios](#), No.16, UIP, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y la Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas, 2009

4.6 Sistemas de entrada sensibles a las necesidades de protección en un contexto de movimientos migratorios mixtos

Cuando se considera adoptar legislación sobre las llegadas irregulares, es importante reconocer que los movimientos migratorios irregulares pueden incluir a personas refugiadas, solicitantes de asilo y otras con necesidades específicas de protección como víctimas de trata, apátridas y niñas y niños no acompañados o separados.

Los gobiernos pueden adoptar una gama de medidas legítimas para prevenir y responder a la migración irregular, pero estas deben estar enmarcadas e implementarse de manera que:

- Garanticen que todas las personas, independientemente de su estatus legal, sean tratadas con dignidad y respeto por sus derechos fundamentales;
- Posibiliten a los solicitantes de asilo a entrar de forma segura en el territorio y tengan acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente;
- Permitan la identificación oportuna de las vulnerabilidades y necesidades específicas de todos los individuos; e
- Identifiquen a las personas que no están en necesidad de protección internacional y pueden ser retornadas.

Estos mecanismos pueden contribuir a la identificación temprana de aquellos individuos que pueden constituir un riesgo para la seguridad, para posteriormente referirlos a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

El ingreso al territorio para personas en necesidades de protección internacional también puede ser facilitado por medio de **rutas legales hacia la seguridad y la protección**. Los programas de admisión para este tipo de personas pueden incluir la emisión de visas humanitarias que permitan el viaje a terceros países con el fin de presentar una solicitud de asilo, la evacuación de personas refugiadas con urgencias médicas para recibir tratamiento en un tercer país; la admisión de familiares de personas que ya residen en un tercer país por medio de la facilitación de procedimientos de reunificación sencillos; programas de reasentamiento con patrocinio privado; y la provisión de becas académicas para estudiantes refugiados. (Ver también capítulo 9.6 Estrategias innovadoras para el reasentamiento y otras vías migratorias).

Elementos básicos de un sistema de entrada sensible a las necesidades de protección

Un sistema de entrada sensible a las necesidades de protección requiere de:

- Mecanismos para detectar las entradas irregulares, y asistir a los oficiales en la identificación de solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas para referirlos posteriormente a las autoridades competentes;
- Medidas para garantizar que los oficiales de entrada y primer contacto, tales como policías de fronteras y oficiales de inmigración (incluyendo a los oficiales de control migratorio extraterritorial y de enlace con las aerolíneas); y guardacostas estén al tanto de las obligaciones del Estado en materia de protección;
- Capacitaciones regulares y continuas para los oficiales de entrada con el fin de garantizar conocimiento y entendimiento de las leyes, reglamentos, directrices, procedimientos y responsabilidades pertinentes;
- Asegurando que las restricciones sobre el ingreso al territorio sean aplicadas de forma no discriminatoria y no operen solamente con base en la nacionalidad, religión, etnia o estado de salud de una persona;
- Incluyendo a las compañías de transporte y otros actores privados en la estrategia de protección;
- Cooperación transfronteriza en temas de protección, incluyendo las operaciones de rescate en el mar; y
- Disposiciones para un monitoreo independiente.

La asamblea de la UIP

“Insta a los parlamentos y a los gobiernos a que abran las fronteras con el firme sustento de valores como el Estado de derecho, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las convenciones internacionales, especialmente cuando tantas víctimas son niños, y a que procuren arbitrios para conjugar el respeto de la protección de las fronteras con el derecho a solicitar asilo”.

[Resolución sobre el papel de los parlamentos para proteger los derechos del niño, en particular los niños migrantes no acompañados, y prevenir su explotación en situaciones de conflicto armado, 130ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 2014](#)

Una serie de elementos que deben estar presentes con el fin de garantizar un programa sensible a las necesidades de protección se describen brevemente a continuación:

- Detección de llegadas irregulares para identificar personas en necesidad de protección (protección internacional incluida), personas con necesidades específicas, posibles riesgos para la seguridad y la posterior derivación a los servicios pertinentes;
- El interés superior de las niñas y niños parte de movimientos migratorios mixtos; y
- Garantías procedimentales mínimas para solicitantes de asilo en las fronteras.

La detección de entradas irregulares con el fin de identificar necesidades específicas y la referencia a los servicios pertinentes

En casos de movimientos migratorios mixtos de personas refugiadas y migrantes, los parlamentarios pueden considerar útil incluir en la legislación, reglamentos y políticas de implementación mecanismos para identificar y detectar personas al momento de llegada al país, especialmente en los casos en que grandes grupos de personas llegan a las fronteras, como parte de una respuesta efectiva y sensible a las necesidades de protección.

Dichos mecanismos ayudan a identificar a personas sobre las cuales el Estado tiene obligaciones, así como a otras con necesidades específicas, a fin de dirigir las a los canales apropiados para la evaluación de su solicitud de asilo u otro servicio de asistencia. Estos mecanismos también pueden facilitar la detección temprana de aquellas personas que pueden presentar un riesgo para la seguridad del país.

Identificar/detectar en este contexto se refiere a un procedimiento no vinculante que **precede** cualquier procedimiento de determinación formal del estatus de la persona, y que busca diferenciar entre categorías de personas que viajan como parte de movimientos migratorios mixtos, incluyendo a las personas solicitantes de asilo. Es una herramienta de administración, y no un procedimiento sustantivo para determinar los derechos o estatus de las personas con un resultado legalmente vinculante.

Identificar/ detectar facilita la provisión de asistencia y protección según la situación individual de la persona en cuestión. Facilita la identificación rápida, la provisión de asistencia y el monitoreo regular de personas con necesidades específicas. Para que la identificación/detección funcione eficientemente, se deben prever servicios de interpretación y espacios aptos para niñas y niños, así como privacidad y confidencialidad de los procedimientos. La información debe brindarse en un lenguaje y formato que el individuo en cuestión pueda comprender.

Al establecer un sistema de detección basado en los derechos de las personas, los Estados pueden reducir las brechas de protección, especialmente sobre los individuos que no calzan en los marcos de protección establecidos pero que también requieren de asistencia humanitaria o de otros tipos. (Para más información sobre las necesidades específicas de solicitantes de asilo en el contexto de recepción, ver capítulo 5.2- Recepción y trato de solicitantes de asilo).

Los procedimientos de identificación/detección entonces pueden contribuir a:

- Identificar los perfiles de las personas que lleguen y la respuesta adecuada para cada caso;
- Identificar y derivar a los canales pertinentes de forma oportuna a las personas vulnerables con necesidades específicas (ver cuadro abajo);
- Permitir a las autoridades informar a los solicitantes de asilo sobre sus derechos y obligaciones;
- Permitir a los Estados reunir información de individuos, de conformidad con los principios de confidencialidad y protección de la información, para ayudar a mejorar la respuesta a los movimientos migratorios mixtos de forma general; y
- Facilitar la identificación temprana de aquellas personas que pueden constituir un riesgo para la seguridad del país y su referencia a las autoridades competentes (ver también capítulo 4.3- Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados).

¿Quiénes son las personas con necesidades específicas dentro de los flujos irregulares?

Las personas que pueden estar expuestas a una situación de alto riesgo son:

- Personas refugiadas, solicitantes de asilo y otras personas con temor de regresar a su país de origen o a un país intermedio;
- Personas apátridas;
- Niñas y niños no acompañados o separados (incluyendo adolescentes);
- Niñas y niños acompañados o adolescentes en situaciones de vulnerabilidad, como explotación, violencia, y niñas y/o adolescentes embarazadas;
- Víctimas o posibles víctimas de trata de personas;
- Víctimas/sobrevivientes de explotación y abuso en el contexto de trata de personas;
- Víctimas/sobrevivientes o en riesgo de violencia sexual y de género ya fuese en su país de origen o de tránsito;
- Personas traumatizadas;
- Miembros de minorías étnicas y religiosas;
- Pueblos indígenas;
- Mujeres embarazadas o en lactancia;
- Madres o padres solteros con niñas o niños pequeños;
- Personas adultas mayores;
- Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI); y
- Personas con discapacidad.

Los individuos pueden pertenecer a una o más de estas categorías, por lo que pueden requerir una respuesta coordinada por parte de varios servicios y agencias.

Dada la gama de respuestas que pueden ser necesarias, se debe asegurar una comunicación efectiva y regular entre las agencias a las cuales se puede referir a los individuos. Esta comunicación debe ser monitoreada de forma continua, al igual que la capacitación de los oficiales involucrados.



© ACNUR / John Wendle

Práctica de los Estados

Las [Directrices sobre la asistencia a migrantes vulnerables \(en inglés\)](#) en **Zambia** establecen los procedimientos para identificar a personas migrantes y solicitantes de asilo vulnerables. Las directrices están dirigidas al personal de “primer contacto”, como oficiales de inmigración, policía, asistencia social, salud y penitenciarios; y al personal de la sociedad civil. Un “formulario para identificar el perfil del migrante” se utiliza durante la entrevista inicial para determinar si la persona pertenece a alguna de las siguientes categorías: solicitante de asilo, víctima de trata, niña o niño no acompañado o separado, migrantes varados, personas apátridas u otros migrantes vulnerables. La derivación a otros actores que brindan servicios de protección y a otros procedimientos legales se hace de forma casuística.

Práctica regional

Las Américas – [Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad](#). En una conferencia en Costa Rica en el 2013, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), un foro intergubernamental de 11 países de Centro y Norteamérica para compartir información y promover el dialogo sobre migración, acordaron estos lineamientos. Los lineamientos describen los pasos para identificar a cada actor clave y derivar a las personas vulnerables, según las condiciones específicas de vulnerabilidad asociadas con los diferentes grupos de migrantes. Estos lineamientos son parte de una estrategia de gestión de la migración que busca tomar en consideración la soberanía de los Estados, al mismo tiempo que garantiza los derechos humanos de las personas migrantes refugiadas, incluyendo su integridad, seguridad, dignidad y bienestar.

- ▶ [Acceso al procedimiento de asilo: herramientas prácticas para oficiales de primer contacto](#), Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), 2014
- ▶ [Herramienta para identificar la vulnerabilidad: Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para sistemas de asilo y migración](#), ACNUR, 2016

El Interés superior del niño en movimientos migratorios mixtos

El artículo 3(1) de la Convención de los Derechos del Niño dispone que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

Práctica de los Estados

Una ley que protege a las niñas y niños solicitantes asilo: La [Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes](#), adoptada por México en 2014, contiene medidas especiales para garantizar la protección de las niñas y niños no acompañados o separados solicitantes de asilo. La ley prohíbe la devolución, en cualquiera de sus formas, de una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Asimismo, además de afirmar los elementos básicos que deben ser respetados, como el interés superior del niño y el derecho a la unidad familiar; la ley establece mecanismos para la identificación y evaluación inicial de los niños y adolescentes que pueden ser refugiados. La ley también establece mecanismos para la adopción de medidas individuales de protección, la cooperación entre las autoridades y la recolección de datos.

¿Cómo respetar el interés superior del niño en movimientos migratorios mixtos?

El principio del interés superior del niño debe ser aplicado en todas las acciones que puedan afectar a niñas y niños. Esto incluye el número creciente de niñas y niños no acompañados o separados, que llegan en influjos migratorios mixtos, irregulares y a gran escala.

Reconociendo que llevar a cabo algunas acciones, como determinar la edad de la persona o nombrar un guardián, al momento de la llegada no es posible; para garantizar el respeto del interés superior del niño, se debe dar prioridad a:

- Realizar procedimientos de detección e identificación al momento de la llegada al país, con el fin de identificar a las niñas y niños no acompañados o separados oportunamente, aplicando el principio de presunción de la minoría de edad, hasta que se haya realizado un procedimiento de determinación de esta, de ser necesario;
- Separar a aquellos que parecen ser menores de edad de los adultos con los cuales no tienen ningún vínculo para reducir el riesgo de trata de personas y/u otras formas de abuso;
- Garantizar la derivación a una institución capaz de brindar un albergue temporal, atender a las necesidades médicas básicas y ofrecer cuidado y asistencia;
- Registrar información biométrica básica de la niña o el niño, o familiares que puedan haber quedado rezagados, o que pueden encontrarse en otro Estado, con los que la niña o el niño desee reunirse; y garantizar la referencia a servicios de rastreo de familiares cuando sea necesario;
- Brindar información básica y asesoría sobre el procedimiento de asilo y/o (cuando sea pertinente) sobre procedimientos para las víctimas de trata y otras opciones, como el retorno voluntario; en un formato apto para los menores de edad y en un lenguaje fácil de entender.
- Garantizar la referencia a servicios generales de protección de la niñez, así como a servicios especializados como asistencia psicosocial de ser necesaria; y
- Garantizar acceso a educación tan pronto como sea razonablemente posible.

¿Cuáles son las garantías mínimas para las personas solicitantes de asilo en las fronteras?

Cuando una persona expresa temor de regresar a su país de origen, debe ser admitida y se le debe dar acceso al procedimiento de asilo, sin discriminación. Las garantías mínimas identificadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR en su [Conclusión No. 8](#) incluyen:

- “el funcionario competente... al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratarlos casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar de conformidad con el principio de no devolución y remitir tales casos a una autoridad superior.
- “el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse ...
- “deben proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes.
- “debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR.
- “debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso”.

Estas garantías son especialmente importantes cuando la solicitud de asilo se presenta **en la frontera, incluyendo las zonas internacionales de los aeropuertos**. Las personas solicitantes de asilo en esta situación son particularmente vulnerables, dado que los procedimientos en las fronteras usualmente operan fuera del escrutinio público. Asimismo, la detención del solicitante en la frontera puede complicar su acceso a información y asesoría apropiadas. Así como, dificultar al solicitante explicar su necesidad de protección internacional. Los procedimientos y condiciones de recepción en las fronteras usualmente no cuentan con estas garantías fundamentales.

Práctica de los Estados

Directriz sobre el cuidado de niñas y niños solicitantes de asilo no acompañados: En el Reino Unido, el Ministerio de Interior y otros departamentos gubernamentales emitieron en 2009 una directriz titulada [Cada niño cuenta: El Cambio en favor de los niños](#) (en inglés). Esta directriz establece una serie de medidas a tomar con el fin de proteger y promover el bienestar de las niñas y niños en un contexto de inmigración y asilo. Las medidas incluyen ciertas garantías que deben ser respetadas al realizar audiencias o derivar a personas menores de edad, esto con el objetivo de proteger los derechos procedimentales y sustantivos de las niñas y los niños. En el 2014, también se emitió una directriz dirigida a las autoridades locales sobre las acciones sobre las medidas que deben adoptar para brindar asistencia a las niñas y niños solicitantes de asilo no acompañados y niños y niñas víctimas de trata.

Garantías mínimas para los solicitantes de asilo en las fronteras

En las fronteras, las decisiones sobre admitir o no a una persona en el territorio y al procedimiento de asilo usualmente se toman en periodos de tiempo muy cortos. Por tanto, es importante contar con garantías y servicios de apoyo adecuados.

- ▶ [La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos ACNUR, 2016](#)
- ▶ [La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción, \(en inglés\), ACNUR, 2016 \(actualización\)](#)
- ▶ [Rutas legales hacia la seguridad y la protección a través de otras formas de admisión, \(en inglés\), ACNUR, 2014](#)
- ▶ [Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, OACNUDH, 2014](#)

Acciones clave para parlamentarios: Sistemas de entrada sensibles a las necesidades de protección

Se anima a los parlamentarios a apoyar el desarrollo y uso de sistemas de entrada sensibles a las necesidades de protección de las siguientes maneras:

- ✔ Apoyar y garantizar la inclusión de mecanismos de detección de movimientos irregulares en la ley, políticas y prácticas; con el fin de asistir a los oficiales de entrada en la identificación de personas solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas, y su posterior derivación a las autoridades responsables; así como en la identificación de posibles riesgos de seguridad y su posterior referencia a las autoridades judiciales.
- ✔ Abogar por y apoyar regulaciones, políticas y/o estrategias sobre los sistemas de entrada que:
 - Establezcan los principios básicos a respetar. Por ejemplo, los principios de no devolución, no discriminación, respeto por los derechos humanos y la dignidad humana, la no penalización por entrada irregular de personas refugiadas y solicitantes de asilo; y el acceso al procedimiento de asilo para aquellas personas que temen regresar a su país de origen;
 - Identificar que autoridades están involucradas y distribuir las responsabilidades según sea necesario. Esto debe incluir los servicios de cuidado y protección de la niñez, las autoridades de inmigración y asilo, la autoridad responsable de determinar la condición de apátrida (si existe alguna), la autoridad responsable de combatir la trata de personas, y los servicios de salud;
- Establecer procedimientos para determinar la línea apropiada de derivación según la situación de cada persona, con el fin de que se le pueda brindar asistencia, protección y una decisión sobre su estatuto.
- Identificar a otros actores relevantes que pueden estar involucrados, por ejemplo, el ACNUR, la OIM, ONG nacionales u otros organismos;
- Establecer cómo deben proceder los diferentes actores para coordinar, implementar y monitorear las diferentes respuestas. Esto con el fin de garantizar una comunicación regular, respuestas coordinadas y la rendición de cuentas;
- Asegurar que las respuestas se adapten a las diferentes situaciones de entrada como los puertos marítimos, aeropuertos, incluyendo las zonas de tránsito internacional; las fronteras terrestres y contactos extraterritoriales; y
- Asignar suficientes recursos para que estos mecanismos funcionen efectivamente, lo cual debe contemplar la capacitación de oficiales, y servicios de interpretación y asesoría según sea necesario.

4.7 No penalización por entrada irregular

No es un crimen cruzar una frontera sin autorización para solicitar asilo. El artículo 31 de la Convención de 1951 dispone que las personas refugiadas provenientes de un país donde su vida o libertad están en peligro no deben ser penalizadas por su entrada o presencia ilegal, siempre que provengan directamente de dicho país, se presenten sin dilación ante las autoridades, y brinden una buena justificación para su entrada o presencia irregular. Esta disposición reconoce la realidad que enfrentan las personas que huyen. Las personas refugiadas usualmente se ven forzadas a llegar, o ingresar a un territorio sin los documentos requeridos o sin autorización. El artículo 31 es aplicable también a las personas solicitantes de asilo, dado que algunas de ellas son personas refugiadas cuya condición aún no ha sido reconocida formalmente.

El Comité ejecutivo del ACNUR ha afirmado que, en vista de las penurias que conlleva, la detención debe ser evitada como regla general. De ser necesario, solo se debe recurrir a la detención con base en los motivos que indique la ley como la verificación de identidad, determinar los motivos sobre los cuales se basa la solicitud de asilo, determinar en cuales casos la persona solicitante ha destruido sus documentos o ha utilizado documentos falsos con el fin de engañar a las autoridades del Estado

Solicitantes de asilo que han entrado de forma irregular: Lo que dispone la Convención de 1951

El artículo 31 de la Convención de 1951 establece:

“Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada..., hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

“Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. ...”

“Llegando directamente”

Esto significa que la persona refugiada/solicitante de asilo llega directamente desde:

- Su país de origen;
- Otro país donde su protección o seguridad no pueda ser garantizada; o

- Un país de tránsito en el que estuvo presente por un corto tiempo sin haber solicitado o recibido asilo.

El término “llegando directamente” no debe ser entendido restrictivamente en un sentido temporal y geográfico, y no se debe aplicar ningún límite de tiempo para cruzar o detener en otro país. En consecuencia, el artículo 31 aplica a las personas que han transitado por otros países o que han sido incapaces de encontrar protección en el país o países a los que huyeron previamente.

“Sin demora”

De modo similar, no hay un límite que pueda ser aplicado mecánicamente al concepto “sin demora”. Esto se debe a que los solicitantes de asilo usualmente enfrentan problemas, como los efectos de un trauma, barreras lingüísticas, falta de información, miedo o desconfianza de las autoridades dada sus experiencias previas, y carecen de medios básicos de subsistencia.

“Causa justificada”

Esta frase requiere la consideración de las circunstancias particulares bajo las cuales huyó la persona solicitante de asilo.

en donde busca solicitar asilo; o para proteger la seguridad y el orden público. La entrada irregular no se incluye dentro de estos criterios. (Para más información sobre detención y sus alternativas ver el capítulo 5.3- Libertad de movimiento, detención y medidas alternativas).

Asimismo, mientras los Estados tienen un deber de penalizar el tráfico de personas bajo el artículo 6 del [Protocolo contra el tráfico de personas](#), el artículo 16 de dicho protocolo requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para preservar y proteger los derechos de las personas que han sido traficadas de conformidad con el derecho internacional. (Ver también capítulo 4.5- Trata, tráfico y protección de personas refugiadas, arriba).

Práctica de los Estados

Legislación sobre la no penalización por entrada irregular: La legislación de numerosos países establece que las personas solicitantes de asilo no deben ser sancionadas con base en su ingreso irregular. Entre dichos países están: [Argentina](#), [Armenia](#), [Bielorrusia](#), [Bolivia](#), [Bosnia y Herzegovina](#), [Brasil](#), [Chile](#), [Costa Rica](#), [Croacia](#), [Ecuador](#), [Gambia](#), [Guatemala](#), [Honduras](#), [México](#), [Moldavia](#), [Montenegro](#), [Nicaragua](#), [Panamá](#), [Perú](#), [Filipinas](#), [Sierra Leona](#), [Eslovenia](#), [Turquía](#), [Uruguay](#), y [Venezuela](#).

Acciones clave para parlamentarios

No penalización por entrada irregular

Para garantizar el respeto de las normas de la Convención de 1951 sobre la no penalización por entrada irregular, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la legislación indique claramente que no se debe penalizar a las personas refugiadas con base en su entrada o permanencia irregular, cuando estén llegando directamente de un territorio donde su vida o libertad estuviera amenazada, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.
- ✔ Abogar por la inclusión en la legislación penal de disposiciones que impidan la iniciación o continuación de procedimientos penales por entrada o permanencia irregular contra individuos que han solicitado asilo, hasta que una decisión final haya sido tomada. Se debe hacer referencia a las leyes de inmigración y asilo relevantes con el fin de garantizar coherencia.
- ✔ Garantizar que la legislación no penalice a los solicitantes de asilo o disponga su detención si, por motivos justificados, no colaboran en la identificación de traficantes, de conformidad con las cláusulas de no penalización contenidas en la Convención de 1951 y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

Capítulo 5

Recibir a personas refugiadas y solicitantes de asilo



© ACNUR / Jiro Ose

5.1 Introducción

Los Estados que reciben personas en busca de protección pueden enfrentar muchos desafíos, ya sea en el contexto de arribos individuales o situaciones de inlfujos masivos, en países industrializados o en desarrollo, en áreas rurales o urbanas. Respetar el derecho a buscar y disfrutar del asilo implica establecer sistemas de recepción accesibles, seguros y compatibles con los derechos humanos básicos.

La capacidad nacional se puede ver sobrepasada por los inlfujos masivos de personas. La cooperación internacional y la distribución de responsabilidades pueden ayudar a los Estados de acogida, reducir los peligros a los que se exponen los recién llegados, y fortalecer la protección. Las medias para garantizar el carácter civil y humanitario del asilo son esenciales.

La recepción en la comunidad o en instalaciones abiertas debería ser la norma. Las instalaciones cerradas que equivalen a detención solo deben ser utilizadas como último recurso, y siempre se deben considerar las alternativas disponibles.

La detención de un solicitante de asilo siempre debe ser con base en una determinación individual de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en relación con un objetivo legítimo, tanto al inicio de la detención como a lo largo de su extensión.

Ese capítulo brinda orientación sobre cómo desarrollar leyes y políticas a nivel nacional para enfrentar estos desafíos. Por ejemplo, cómo:

- Garantizar un sistema de recepción accesible y seguro que brinde un trato digno a las personas en busca de protección; lo cual incluye el registro, la identificación de necesidades específicas y el acceso a servicios y empleo;
- Libertad de movimiento, detención y medidas alternativas; y
- Responder a influjos masivos y situaciones de emergencia.

5.2 Recepción y trato de solicitantes de asilo en un sistema de solicitudes de asilo individuales

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de todas las personas a un nivel adecuado de vida. El alcance de la asistencia brindada por el Estado a los solicitantes de asilo incapaces de proveer para sí mismos va a depender del contexto. Sin embargo, en general, las condiciones adecuadas de recepción son un elemento necesario de los procedimientos de asilo justos y eficientes. No es posible esperar que los solicitantes de asilo cuyas necesidades básicas de alimentos, albergue y atención médica no han sido satisfechas, puedan continuar de forma apropiada con sus solicitudes.

La Convención de 1951/Protocolo de 1967 no establece estándares para la recepción de solicitantes de asilo, sin embargo, algunos de los derechos de la Convención son aplicables, por ejemplo, el derecho de no discriminación, libertad religiosa, acceso a los tribunales, educación, derecho a un documento de identidad, y la protección contra detenciones arbitrarias o la penalización por entrada irregular. (Ver también capítulos 4.7- No penalización por entrada irregular, y 8.3- Derechos y deberes de las personas refugiadas). El Comité Ejecutivo del ACNUR ha establecido una serie de consideraciones generales para guiar la recepción en su [Conclusión No. 93 sobre la recepción de solicitantes de asilo en el contexto de sistemas individuales de asilo \(en inglés\)](#).

Los países adoptan diferentes estrategias para recibir a los solicitantes de asilo en el contexto de sistemas de asilo individuales. Algunos brindan asistencia en especie, otros ofrecen asistencia financiera, o una combinación de ambas. Asimismo, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales pueden estar involucrados en brindar asistencia, y la gama y alcance de los beneficios sociales y económicos puede variar.

En algunos contextos, la elección de residencia y la libertad de movimiento de los solicitantes de asilo están limitadas a ubicaciones específicas, por ejemplo, una municipalidad o un centro de recepción. Cualquier limitación de este tipo debe tener una base legal, y debe ser necesaria para proteger un interés legítimo como el orden, la seguridad y la salud pública. Los centros de recepción no deben ser cerrados, dado que este equivale a detención.

El albergar solicitantes de asilo en centros colectivos en los primeros meses después de la llegada al

Recepción: Principios rectores

La [Conclusión No. 93 sobre la recepción de solicitantes de asilo en el contexto de sistemas de asilo individuales \(en inglés\)](#) establece principios para guiar los procedimientos de recepción, estos disponen:

- El respeto por la dignidad de los solicitantes de asilo y los estándares y el derecho internacional de los derechos humanos;
- El acceso de solicitantes de asilo a servicios de asistencia a fin de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, alojamiento y atención médica, con la debida consideración a su privacidad;
- La incorporación de procedimientos y condiciones de recepción sensibles a temas de género y edad; con énfasis particular en las necesidades de los menores de edad, especialmente aquellos separados o no acompañados; víctimas de abuso y explotación sexual, víctima de traumas y tortura; así como los otros grupos vulnerables;
- El respeto por la unidad de la familia presente en el territorio;
- El registro de solicitantes de asilo, tanto hombres como mujeres, y la emisión de documentos apropiados que reflejen su condición de solicitantes de asilo, y mantengan su validez hasta que se tome una decisión final sobre la solicitud;
- El reconocimiento de que muchos solicitantes de asilo pueden alcanzar un nivel de autosuficiencia, si se les da la oportunidad; y
- El derecho de los solicitantes de asilo de acceder al ACNUR y del ACNUR a tener acceso a los solicitantes de asilo.

país puede facilitar una disseminación eficiente de información y consejos. En etapas más avanzadas, alojamientos individuales o a pequeña escala son más adecuados, dado que largos periodos de alojamiento colectivo pueden dar paso a situaciones de marginalización y dependencia. Aquellos solicitantes de asilo que tengan la oportunidad de alojarse con familiares o amigos no deben ser obligados a vivir en albergues colectivos.

Sin importar la estrategia adoptada o el tipo de asistencia que se brinde, es importante ofrecer un entorno digno, seguro y consistente con los estándares internacionales de derechos humanos; en particular para permitir a los solicitantes de asilo un nivel adecuado de vida, que incluya comida, vestido y alojamiento. Las personas con necesidades específicas (mujeres embarazadas, niñas, niños, sobrevivientes de tortura y personas traumatizadas) requieren asistencia adecuada, tal y como se explica más adelante.

Cuando los recursos son limitados, el apoyo de la comunidad internacional puede fortalecer la capacidad del Estado de acogida para recibir a los solicitantes de asilo y brindar condiciones adecuadas de recepción.

- ▶ [Conclusión sobre la recepción de solicitantes de asilo en el contexto de sistemas de asilo individuales, No. 93 \(LIII\), \(en inglés\)](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2002
- ▶ [Consultas Globales sobre la Protección Internacional: Informe de la Tercera Reunión del Tercer Ámbito: La protección de los refugiados en el contexto de los distintos sistemas de asilo: Recepción de los solicitantes de asilo, en particular los estándares de trato](#), ACNUR, 2002
- ▶ [Comentarios del ACNUR a la Directiva 2013/33/EU del Parlamento y Consejo Europeos del 26 de junio de 2013 que establece los estándares de acogida para la recepción de solicitantes de protección internacional \(revisada\)](#), ACNUR, 2015

Registro e identificación de solicitantes de asilo

El registro de y la provisión de documentos de identificación a las personas solicitantes de asilo son importantes herramientas de protección. Al brindarles una prueba de identidad y estatus, el registro y la documentación ayudan a garantizar la protección contra la devolución.

El registro también puede ayudar a garantizar el acceso a otros derechos y servicios básicos, y brinda una oportunidad para identificar a las personas con necesidades específicas. También es necesario para el desarrollo e implementación de soluciones duraderas, incluso para el reasentamiento.

En consecuencia, la legislación debería designar una autoridad para recibir y registrar las solicitudes de asilo. Esta autoridad debe tener instrucciones claras sobre sus responsabilidades, y debe contar con personal asignado no solo en las fronteras terrestres, sino que también en aeropuertos, puertos marítimos y estaciones de tren, así como en varios departamentos o agencias gubernamentales.

Las personas solicitantes de asilo deben contar con un documento que de fe de su identidad y del hecho de que buscan asilo. Esto servirá como prueba de la legalidad de su residencia hasta que se alcance una decisión final sobre su solicitud. Las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres a este tipo de documentación, en nombre propio y sin depender de sus familiares masculinos. El registro de niñas y niños, especialmente aquellos no acompañados o separados, y la provisión de documentos individuales mostrando su condición, es importante para su protección.

Registro: Principios rectores

En su [Conclusión No. 91 \(LI\) sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo](#), el Comité ejecutivo del ACNUR, establece las siguientes directrices:

- El registro debe ser un proceso continuo de anotación de la información indispensable en el momento del desplazamiento inicial, así como de cualquier cambio demográfico o de otro tipo subsiguiente en la población de refugiados (como nacimientos, muertes, nuevas llegadas, partidas, cesación, naturalización, etc.);
- El proceso de registro debe respetar los principios fundamentales de la confidencialidad;
- En la medida de lo posible, el proceso de registro debe ser de fácil acceso y desarrollarse en un lugar seguro;
- El registro debe llevarse a cabo de manera no intimidatoria, no amenazadora e imparcial, con pleno respeto de la seguridad y dignidad de los refugiados;
- El personal que lleva a cabo el registro, con inclusión, en los casos en que fuere necesario, de refugiados y solicitantes de asilo, debe estar suficientemente capacitado, incluir un número suficiente de personal femenino y tener instrucciones claras sobre los procedimientos y requisitos para el registro, con inclusión de la necesidad de guardar la confidencialidad de la información reunida;
- Deben tomarse medidas especiales para asegurar la integridad del proceso de registro;
- En principio, las personas refugiadas deben ser registradas a título individual y debe tomarse nota de la siguiente información básica: documento de identidad y número, fotografía, nombre, sexo, fecha de nacimiento (o edad), estado civil, necesidades especiales de protección y asistencia, nivel de educación, ocupación (oficio), tamaño y composición del hogar (o familia), fecha de llegada, ubicación actual y lugar de origen.

Condiciones de recepción para personas con necesidades específicas: ¿Qué hacer?

Se debe dar seguimiento a las medidas de respuesta temprana implementadas en la frontera por medio de mecanismos formales con el fin de identificar a las personas en riesgo e implementar respuestas adecuadas. Esto puede incluir

- Brindar información, asesoría y atención médica y psicosocial;
- Realizar procedimientos para determinar la edad de las personas menores de edad en caso de duda, y considerando el interés superior del niño. Los procedimientos para determinar la edad deben ser llevados a cabo de manera justa, considerando las necesidades de las niñas los niños y temas de género, y en total respeto de la dignidad humana. Si el resultado no es conclusivo, se debe presumir que la persona solicitante es una niña o un niño;
- Garantizar que un guardián o asesor sea nombrado cuando se identifique a una niña o niño separado o no acompañado;
- Determinar el alojamiento que mejor se adapte al interés superior de las niñas y niños en riesgo;
- Apoyar el rastreo y reunificación familiar cuando sea posible y en el interés superior del niño;
- Brindar apoyo adecuado y sostenible para las personas con discapacidad y personas mayores aisladas; con énfasis en aquellos que no pueden comunicar sus necesidades; y
- Garantizar que las personas con necesidades específicas tengan acceso a procedimientos de asilo sensibles a estas necesidades.

Solicitantes de asilo con necesidades específicas

Hay una variedad de categorías de personas que requieren respuestas adaptadas a sus necesidades específicas en el contexto de los procedimientos de recepción. Estas categorías incluyen: niñas y niños, separados y no acompañados, mujeres y niñas en riesgo, víctimas/sobrevivientes de tortura, abuso y violencia sexual y de género, personas traumatizadas, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGTBI); minorías étnicas y religiosas, y poblaciones indígenas; personas con discapacidad; y personas adultas mayores. Sobre la identificación y posterior derivación de personas en riesgo en el contexto de migraciones mixtas ver capítulo 4.6- Sistemas de entrada sensibles a las necesidades de protección en un contexto de movimientos migratorios mixtos.

- ▶ En las Conclusiones del Comité Ejecutivo [No. 105 \(LVII\) sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo](#), [No. 107 sobre los niños en situación de riesgo](#), y [No.110 sobre los refugiados con discapacidad se establecen medidas más detalladas. Para más información sobre estas tres conclusiones ver capítulo 2.3- Responsabilidades sobre categorías específicas de personas refugiadas.](#)
- ▶ [Herramienta para la identificación de personas con necesidades especiales](#), EASO, 2016

El acceso de las personas solicitantes de asilo a atención médica

Como cualquier otra persona, las personas solicitantes de asilo tienen derecho a disfrutar del “más alto nivel posible de salud física y mental” tal y como lo establece el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#). En consecuencia los Estados deben, como mínimo, garantizar que las personas solicitantes de asilo puedan acceder a atención médica primara y de emergencia, tanto al momento de la llegada, como a lo largo del procedimiento de asilo. Cuando los Estados tengan dificultades para brindar estos servicios, se puede buscar la asistencia de la comunidad internacional, y en muchos casos esta asistencia se puede extender a los nacionales del país de acogida también.

Las personas solicitantes de asilo pueden presentar problemas físicos y mentales como resultado de su exposición a situaciones de persecución o violencia en su país de origen o durante la huida. Las personas sobrevivientes de tortura o traumatizadas deben tener acceso a un tratamiento adecuado sin costo, dicho tratamiento debe incluir la atención y asesoría psicológica.

El [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) ha subrayado que los Estados no deben incurrir en prácticas discriminatorias con sobre el acceso a los servicios de salud, sean preventivos, curativos o paliativos. En consecuencia, no se debe denegar el acceso a estos servicios a las personas solicitantes de asilo. El Comité hace énfasis particular en la salud de las mujeres. Las mujeres y niñas solicitantes de asilo requieren de atención y cuidado apropiados, al igual que las personas solicitantes de asilo con VIH y SIDA. Cuando se prevea la realización de exámenes médicos, el ACNUR es del criterio de que no se deben realizar análisis obligatorios de VIH/SIDA.

“Alentamos a los Estados a que se ocupen de atender la vulnerabilidad al VIH y las necesidades de salud específicas de las poblaciones migrantes y móviles y de los refugiados y las poblaciones afectadas por crisis y adopten medidas para reducir el estigma, la discriminación y la violencia, y los alentamos también a que examinen las políticas sobre restricciones a la entrada de personas seropositivas, con miras a eliminar esas restricciones y la devolución de personas por su condición de seropositivas, y a que faciliten su acceso a servicios de prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH”.

Asamblea General de la ONU, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución 71/1, 2016

- ▶ [Nota sobre VIH/SIDA y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR](#), ACNUR, 2006
- ▶ [10 puntos clave sobre el VIH/SIDA y la Protección de los refugiados, las personas desplazadas internas y otras personas de la competencia del ACNUR, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2006

Acceso de las personas solicitantes de asilo a empleo

Conceder acceso a las personas solicitantes de asilo al mercado laboral puede contribuir a reducir los costos de asistencia, y puede beneficiar a la economía local. (Sobre el derecho a trabajar, ver también el capítulo 8.3).

Permitir a las personas solicitantes de asilo trabajar durante el procedimiento de determinación, o como mínimo, trabajar de forma independiente, ayuda a reducir su exclusión social y económica, y puede atenuar la pérdida de habilidades, la baja autoestima y problemas mentales que usualmente acompañan los largos periodos de inactividad. También puede reducir la vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo ante la explotación y mejorar sus prospectos de integración si se les permite permanecer en el país de acogida, así como sus oportunidades de reintegrarse en el contexto de repatriación.

Práctica regional y de los Estados

Acceso a empleo para las personas solicitantes de asilo: [La Directiva de la Unión Europea sobre las normas de acogida del 2013](#) establece un periodo máximo de espera de nueve meses, desde el día en que se presenta la solicitud, antes de que se permita a la persona solicitante de asilo trabajar; si no se ha alcanzado una decisión final y si el retraso no se puede atribuir a la persona solicitante. Algunos [países miembros de la Unión Europea](#), brindan acceso a las personas solicitantes de asilo más temprano, por ejemplo **Suecia** (inmediatamente, si se puede establecer su identidad a través de documentos originales o copias autorizadas); **Malta** (inmediatamente, si no están en detención); **Grecia** (a partir del registro); **Portugal** (Una vez que se declara admisible la solicitud, usualmente después de un mes); **Italia** (después de dos meses); **Austria, Bulgaria, Alemania** (después de tres meses); **Bélgica** (después de cuatro meses); **Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, y España** (después de seis meses). En la práctica el acceso puede ser limitado por barreras lingüísticas o requisitos para trabajar en un determinado sector, por un número de semanas al año, o solo a trabajos que no pueden ser ocupados por trabajadores domésticos, o por dificultades para demostrar la educación o experiencia profesional.

En [América Latina y Centroamérica](#), las personas solicitantes de asilo tienen acceso inmediato al mercado laboral en **Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay**. En **Costa Rica**, se permite a las personas solicitantes de asilo trabajar si su solicitud no ha sido decidida después de tres meses. En **Argentina, Brasil y Chile**, los familiares de una persona solicitante de asilo también tienen derecho a trabajar.

En **Suiza**, las personas solicitantes de asilo pueden solicitar un trabajo después de tres meses si no han recibido una decisión final sobre su solicitud, sin embargo, deben solicitar el permiso de trabajo y solo pueden tomar un empleo en el que no se pueda encontrar un candidato doméstico. En **República de Corea**, las personas solicitantes de asilo pueden tomar un trabajo remunerado seis meses después de presentar su solicitud de asilo, pero deben ir a la oficina de inmigración con un contrato de trabajo y solicitar el permiso laboral. En **Sudáfrica**, el Acta sobre Refugiados de 1998 concede a las personas refugiadas reconocidas (aunque no de forma explícita a las personas solicitantes de asilo) el derecho a trabajar. Sin embargo, los tribunales han sostenido que [las personas solicitantes de asilo pueden trabajar \(en inglés\)](#), después de haber presentado su solicitud, [incluso de forma independiente \(en inglés\)](#), con base en el derecho constitucional a la dignidad. En **Estados Unidos** las personas solicitantes de asilo son elegibles para recibir un permiso laboral 180 días después de presentar su solicitud de asilo, aunque pueden presentarse retrasos considerables para obtener el permiso.

Acciones clave para parlamentarios: Condiciones de recepción, registro y asistencia

Para apoyar el desarrollo de condiciones de recepción, registro y brindar asistencia de conformidad con los estándares internacionales y buenas prácticas, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Incluir en la legislación disposiciones sobre la asistencia a personas solicitantes de asilo que no puedan cubrir sus necesidades de subsistencia de forma independiente. Esta asistencia debe continuar por lo menos hasta que se alcance una decisión final sobre la solicitud.
- ✔ Cuando la legislación regule las condiciones de recepción en las fronteras, lo cual incluye fronteras aéreas y marítimas, garantizar la asistencia necesaria, la cual debe incluir alimentación, alojamiento y servicios sanitarios y de salud adecuados.
- ✔ Cuando la legislación restrinja la libertad de movimiento de las personas solicitantes de asilo, abogar por que dichas restricciones no sean excesivas.
- ✔ Garantizar que la legislación estipule que cada solicitante de asilo debe recibir documentación individual dando fe de su identidad y estatus, y confirmando que la persona portadora está autorizada a permanecer en el territorio del Estado hasta que se resuelva su solicitud.
- ✔ Garantizar que los hombres y mujeres solteros estén alojados separadamente y que los miembros de una familia puedan permanecer juntos.
- ✔ Abogar por garantizar que los beneficios y servicios de recepción no sea retirados por no cumplir con los requisitos del procedimiento de asilo (por ejemplo, el no presentarse a una entrevista), dado que esto puede impactar a los familiares del solicitante, especialmente a las niñas y niños.
- ✔ Garantizar que las personas solicitantes de asilo tengan acceso a atención de salud primaria (incluyendo terapia antirretroviral de ser necesario) y de emergencia, tanto al momento de la llegada como a lo largo del procedimiento de asilo.
- ✔ Apoyar la provisión de atención y asesoría psicológica libre de costos para las personas sobrevivientes de tortura y personas traumatizadas.
- ✔ Abogar por el derecho de las personas solicitantes de asilo a cursos básicos sobre el idioma del país de asilo. Conocer el idioma de un país puede facilitar las buenas relaciones con la población local y mejorar el entendimiento de la persona solicitante sobre el procedimiento de asilo.
- ✔ Apoyar el acceso de las personas solicitantes de asilo al mercado laboral, ya sea de forma inmediata o en un periodo limitado de tiempo después de presentar la solicitud, y a formación vocacional, cuando haya programas públicos disponibles.
- ✔ Promover condiciones de recepción que tomen en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de abuso y explotación sexual, trauma o tortura, y la incorporación de medidas para la identificación temprana de solicitantes de asilo con necesidades específicas.
- ✔ Sobre las niñas y niños solicitantes de asilo, garantizar que la legislación prevea que su interés superior debe ser una consideración primordial en todas las acciones que les conciernen.
- ✔ Garantizar que la educación primaria sea gratuita y obligatoria para todas las niñas y niños solicitantes de asilo. Dada la importancia de la educación, la educación secundaria también debería ser accesible para las personas solicitantes de asilo. Si la educación a las personas solicitantes de asilo se brinda en centros diferentes a las escuelas regulares, esto debe hacerse por un periodo limitado de tiempo, dado que esto contribuye a la marginalización.
- ✔ Garantizar que la legislación disponga la identificación de niños y niñas en riesgo, y la determinación de condiciones de alojamiento acordes con su interés superior, esto puede incluir hogares sustitutos de ser necesario.
- ✔ Sobre las niñas y niños solicitantes de asilo no acompañados o separados, garantizar que la legislación disponga el nombramiento de un guardián o tutor tan pronto como se identifique a la niña o niño no acompañado o separado; así como el rastreo y reunificación familiares cuando sea posible y acorde con el interés superior de la niña o el niño.
- ✔ Garantizar que la legislación de acceso a las niñas y niños no acompañados o separados a servicios sociales y legales de protección, en igualdad de condiciones que cualquier otra niña o niño en el país de asilo que no está al cuidado de sus padres.
- ✔ Garantizar que la legislación le dé acceso al ACNUR a todos los centros de recepción y que permita a las personas solicitantes de asilo contactar al ACNUR.

5.3 Libertad de movimiento, detención y medidas alternativas

La libertad y seguridad de la persona son derechos humanos fundamentales, reflejadas en la prohibición a la detención arbitraria y sustentadas en el derecho a la libertad de circulación.

Al ejercer su derecho de buscar y disfrutar del asilo, las personas solicitantes de asilo usualmente son forzadas a llegar, o a entrar, en un país de asilo sin autorización. Muchas pueden no contar con un pasaporte o visas y pueden verse forzadas a viajar sin documentos o con documentos falsos.

Considerando que buscar asilo no es un acto ilegal, y de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, así como con los estándares internacionales, la detención de las personas solicitantes de asilo debe ser evitada como regla general. Cualquier restricción que se imponga sobre la libertad de las personas que ejercen este derecho debe estar dispuesta por ley, de forma detallada, y sujeta a revisión. La detención solo se puede aplicar con base en un objetivo legítimo, cuya necesidad y proporcionalidad haya sido determinada en cada caso individual.

“En vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse. En caso necesario, se puede recurrir a la detención, pero solamente por las razones prescritas por la ley para proceder a la verificación de identidad; para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo; para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo; o para preservar la seguridad nacional o el orden público”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusión No. 44 \(XXXVII\) Detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo, 1986](#)

“No existe evidencia empírica de que la detención disuada la migración irregular o desaliente a las personas a solicitar asilo”.

[ACNUR/OACNUDH, Mesa Redonda Global sobre alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes y apátridas, Resumen de conclusiones, 2011](#)

¿Qué constituye detención?

La detención en el contexto de asilo se refiere a la privación de libertad o confinamiento en un lugar cerrado, el cual la persona solicitante no puede abandonar a voluntad. Esto incluye, pero no se limita a, prisiones, centros de detención con un propósito específico, centros de recepción o estaciones migratorias cerradas. La detención puede tener lugar en una variedad de ubicaciones, ya sea en fronteras terrestres o marítimas, las “zonas internacionales” de los aeropuertos, islas, o barcos.

Independientemente de la ubicación o nombre dado al lugar de detención, o si es administrado por autoridades públicas o entes privados, lo importante es determinar si la persona solicitante de asilo ha sido privada de su libertad y si esta privación es legal o no según el derecho internacional.

Diez principios rectores sobre detención

1. El **derecho a buscar asilo** debe ser respetado.
2. Los **derechos de libertad y seguridad de la persona y la libertad de circulación** también son aplicables a las personas solicitantes de asilo.
3. **La detención debe estar autorizada por y de conformidad con la ley.**
4. **La detención no debe ser arbitraria** y cualquier decisión de detener a una persona debe estar basada en una evaluación de las circunstancias particulares de cada individuo.
5. **La detención no debe ser discriminatoria.** El derecho internacional prohíbe la detención o las restricciones a la libertad de circulación de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Los Estados pueden ser responsables por discriminación racial si aplican la detención a personas de una determinada nacionalidad.
6. **La detención indefinida es arbitraria y se deben establecer límites** por ley. El examen de proporcionalidad debe aplicarse tanto a la orden inicial de detención como a cualquier extensión. La duración de la detención puede hacer que una decisión legal devenga en desproporcionada y, en consecuencia, arbitraria. Las personas solicitantes de asilo no deben ser detenidas por más tiempo del necesario. Para protegerlas contra la arbitrariedad, los periodos máximos de detención deben estar establecidos en la legislación nacional.
7. Las decisiones sobre detener o extender la detención de una persona deben estar sujetas a **garantías procesales.**
8. Las condiciones de detención deben ser **humanas y dignas.**
9. Las **circunstancias especiales** y necesidades particulares de las personas solicitantes de asilo deben ser consideradas. Esto incluye a las víctimas de trauma o tortura, niñas, niños, mujeres, víctimas o posibles víctimas

de trata, solicitantes de asilo con discapacidad, solicitantes de asilo adultos mayores y solicitantes de asilo lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGTBI).

10. La detención debe estar sujeta a un **monitoreo e inspecciones independientes.**

¿Cuándo es legítima la detención?

La detención debe ser una medida excepcional y de última instancia. Solo puede ser justificada por un objetivo legítimo. De lo contrario, la detención se considera arbitraria. Los objetivos de la detención deben estar definidos claramente en la legislación y/o otras regulaciones. En el contexto de asilo, la detención puede ser necesaria en determinados casos por motivos de orden público, salud pública o seguridad nacional.

Solo se puede recurrir a la detención cuando se haya determinado que es **necesaria, razonable en vista de todas las circunstancias y proporcional al objetivo legítimo.** Esto debe evaluarse en cada caso, tanto al inicio de la detención como a lo largo de su extensión.

Para proteger el orden público

Cuando hay motivos para considerar probable que una persona solicitante de asilo **se fugue o se rehúse a cooperar con las autoridades en cualquier otra forma**, la detención puede ser necesaria. Algunos elementos para considerar al evaluar la decisión son: un historial de cooperación o falta de esta, de cumplimiento o no con las condiciones de libertad o fianza, vínculos familiares o con la comunidad u otras redes de apoyo en el país de asilo, la voluntad o rechazo de brindar información sobre los elementos básicos de la solicitud de asilo, o si la solicitud se considera manifiestamente infundada o abusiva.

En conjunto con procedimientos acelerados para solicitudes “manifiestamente infundadas” o “claramente abusivas” cualquier detención debe estar regulada por ley y, tal y como lo requiere el examen de proporcionalidad, debe sopesar todos los intereses en juego. (Ver capítulo 7.8- Procedimientos acelerados).

Periodos mínimos de detención pueden ser permisibles para **una verificación inicial de la identidad y/o de seguridad.** Esto solo puede tomar el tiempo necesario para establecer, por medios razonables, la identidad de la persona o realizar la verificación de seguridad; y la legislación debe prever plazos estrictos. La incapacidad de presentar documentos no debe interpretarse automáticamente como una falta de voluntad de cooperar o llevar a una evaluación negativa sobre cuestiones de seguridad.

Es permitido detener a una persona solicitante de asilo por un periodo limitado de tiempo, **con el propósito de obtener, en el contexto de una entrevista preliminar, información sobre su solicitud de protección internacional, que no podría ser obtenida de otra forma.** Esto puede incluir obtener información esencial sobre los hechos que motivan la solicitud de asilo, pero no se extiende a la evaluación de los méritos de la solicitud.

Para proteger la salud pública

Realizar exámenes de salud a personas solicitantes de asilo individuales puede ser una justificación legítima para un periodo de confinamiento, siempre que el caso en particular lo amerite o como medida preventiva en el caso de enfermedades comunicables o una epidemia. En el contexto de inmigración, este tipo de exámenes deben realizarse al momento de la llegada al país o tan pronto como sea posible.

Para proteger la seguridad nacional

Los gobiernos pueden verse en la necesidad de detener a un individuo que constituya una amenaza para la seguridad nacional. Aunque el determinar qué constituye una amenaza es una prerrogativa del gobierno, las medidas implementadas deben ser necesarias, proporcionales a la amenaza, no discriminatorias y deben estar sujetas a control judicial.

¿Cuándo no está justificada la detención?

Cuando la detención no busca un objetivo legítimo y/o se realiza en condiciones que no cumplen con los estándares internacionales, teniendo en consideración las vulnerabilidades particulares de cada solicitante de asilo, se considera arbitraria y no justificada.

La detención como **pena por la entrada irregular** de una persona que busca asilo no es legal bajo el derecho internacional. La entrada y permanencia irregular de un solicitante de asilo no le da al Estado una potestad automática para detener o restringir de cualquier forma la libertad de circulación. (Ver también capítulo 4.7- No penalización por entrada irregular).

El uso de la detención como un medio para **desincentivar las solicitudes de asilo** es inconsistente con las normas internacionales. La detención no es permitida como sanción por la entrada o permanencia irregular en el país. Constituiría una pena de conformidad con el artículo 31 de la Convención de 1951 y puede considerarse un castigo colectivo en violación del derecho internacional de los derechos humanos.

Como regla general, la **detención de solicitantes de asilo para facilitar la expulsión** es ilegal si el procedimiento de asilo está pendiente, dado que no se puede remover a una persona del territorio hasta que se haya alcanzado una decisión final sobre su solicitud. La detención con el propósito de expulsar a una persona solo puede tener lugar una vez que la solicitud de asilo haya sido evaluada y rechazada por medio de una decisión final. Sin embargo, cuando hay motivos para considerar que una persona solicitante de asilo ha presentado una solicitud simplemente para retrasar la implementación de una orden de expulsión o deportación, las autoridades pueden considerar la detención, de ser necesaria y proporcional en el caso en particular, a fin de prevenir la fuga, mientras se evalúa la solicitud.

¿Qué garantías deben respetarse al decidir detener o extender la detención?

Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a las siguientes garantías procedimentales cuando se toma una decisión sobre su detención:

- A ser informadas de las razones de su detención y sus derechos sobre la orden, como a solicitar la revisión de la orden. Esto debe hacerse en el momento del arresto, en un idioma y modo que la persona pueda entender;
- A ser informadas sobre su derecho a asesoría legal, y libre de costos, cuando este servicio también esté disponible para los nacionales detenidos;
- A ser llevadas ante una autoridad judicial u otra autoridad independiente con el fin de que la orden de detención sea revisada;
- Además de la revisión inicial, deben realizarse revisiones periódicas, regulares sobre la necesidad de la continuidad de la detención;
- Independientemente de las revisiones mencionadas, la persona solicitante de asilo debe tener el derecho de apelar la legalidad de la detención ante un tribunal en cualquier momento, ya sea personalmente o a través de un representante;
- La carga de la prueba para determinar la legalidad de la detención debe recaer sobre las autoridades;
- Se debe garantizar el acceso efectivo al procedimiento de asilo;
- A ponerse en contacto y ser contactado por el ACNUR y otros organismos, como el organismo nacional competente en temas de asilo, la defensoría de los habitantes (ombudsperson), la comisión de derechos humanos u ONG;
- Los principios generales de protección de la información y confidencialidad deben ser respetados en relación con la información de la persona solicitante de asilo.

¿Cómo garantizar una detención humana y digna?

Las personas solicitantes de asilo que son detenidas deben ser **tratadas dignamente** de conformidad con los estándares internacionales. En consecuencia, tienen derecho a las siguientes condiciones mínimas de detención:

- **La detención solo puede ser implementada legalmente en lugares oficialmente reconocidos como centros de detención.**
- La detención de solicitantes de asilo por razones vinculadas a la inmigración **no debe tener una naturaleza punitiva**. El uso de prisiones debe ser evitado. Si la persona solicitante de asilo es retenida en este tipo de instalaciones, debe estar separada del resto de la población carcelaria.
- Los nombres de las personas detenidas, su lugar de detención, y los nombres de los responsables deben constar en **registros** al alcance de las personas interesadas, por ejemplo, familiares y asesores legales. El acceso a esta información debe tomar en cuenta los temas de confidencialidad.
- Hombres y mujeres deben estar **separados**, a menos de que sean parte de la misma unidad familiar. Las niñas y niños deben estar separados de los adultos, a menos que sean familiares. Cuando sea posible se debe brindar alojamiento para las familias.
- **Se debe brindar atención médica adecuada**, lo cual incluye atención psicológica. Se debe ofrecer a las personas detenidas un examen de salud físico y mental realizado por profesionales competentes tan pronto como sea posible después de su llegada al centro. Muchas personas detenidas han sufrido traumas en su país de origen o durante la huida, otros sufren de los efectos psicológicos y físicos causados por la detención. En consecuencia, se deben realizar evaluaciones periódicas. Cuando se presenten preocupaciones sobre la salud física o mental de una persona, se le debe brindar el cuidado y tratamiento adecuado, esto puede incluir su liberación.
- Las personas solicitantes de asilo en detención deben contar con la posibilidad de tener **contacto regular** con (incluso por teléfono e internet, cuando sea posible) y a recibir visitas de **familiares, amigos, así como organizaciones internacionales, religiosas y/o no gubernamentales**, si lo desean. El acceso al y por ACNUR debe ser garantizado.
- Las personas solicitantes de asilo en detención deben tener la oportunidad de realizar **actividad física**, ya

sea a través de actividades recreacionales bajo techo o al aire libre y contar con acceso a un espacio exterior en condiciones adecuadas, lo cual incluye acceso a aire fresco y luz natural.

- Las personas solicitantes de asilo en detención tienen derecho a **practicar su religión**.
- Se deben cubrir las **necesidades básicas**, incluyendo camas, sábanas y cobijas, duchas, sanitarios, y ropa limpia. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a disfrutar de su **privacidad** al ducharse y utilizar los sanitarios, de forma consistente con la administración segura del centro.
- Se deben proporcionar **alimentos de valor nutricional** aptos para la edad, salud y contexto cultural/religioso de la persona, y dietas especiales para mujeres embarazadas o en lactancia.
- Las personas solicitantes de asilo deben tener **acceso a material de lectura e información actual**, así como a **educación y/o formación vocacional, según sea apropiado para la duración de la estadía**. Independientemente de su condición o la duración de la estadía, las niñas y niños tienen derecho a acceder, como mínimo, a la educación primaria.
- La **transferencia frecuente** de solicitantes de asilo **de un centro de detención a otro debe ser evitada**; esto puede obstruir el acceso a, y el contacto con, los representantes legales.
- Debe establecerse un **mecanismo no discriminatorio para recibir denuncias**.
- Todo el personal que trabaje con personas detenidas debe recibir **capacitación adecuada**, sobre temas de asilo, violencia sexual y de género, la identificación de síntomas de trauma y/o estrés, y los estándares de derecho de refugiados y de los derechos humanos relacionados a la detención.
- Sobre los **contratistas privados**, estos deben estar sujetos a una obligación legal de respetar el bienestar de las personas en detención. Dado que las autoridades nacionales no pueden librarse de sus obligaciones por medio de contratos con terceros y continúan siendo responsables; los Estados deben garantizar una supervisión efectiva de los contratistas privados.
- Las **niñas y niños nacidos en detención** deben ser registrados de forma inmediata después de su nacimiento de conformidad con los estándares internacionales, y se les debe proporcionar un certificado de nacimiento.

Las circunstancias especiales de ciertas personas solicitantes de asilo

Entre las personas solicitantes de asilo cuyas circunstancias especiales deben ser consideradas en el contexto de detención se encuentran:

> Víctimas de trauma o tortura

A causa de la experiencia de buscar asilo y los eventos traumáticos que precipitaron la huida, las personas solicitantes de asilo pueden presentar traumas, depresión, ansiedad, agresividad y otras consecuencias físicas, psicológicas y emocionales. Estos factores deben ser soportados al valorar la necesidad de la detención.

Las víctimas de tortura y otros tipos graves de violencia física, psicológica o sexual necesitan atención especial y, como regla general, **no deberían ser detenidas**.

> Niñas y niños

Como regla general, las niñas y niños **no deben ser detenidos** por razones migratorias. La detención nunca es en su interés superior.

La [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (CDN) establece las obligaciones internacionales sobre los niños y una serie de principios rectores sobre la protección de las personas menores de edad que son particularmente relevantes cuando se contempla la detención de un niño. Estos principios incluyen:

- El principio del interés superior del niño, que incluye a las niñas y niños solicitantes de asilo y refugiados (artículo 3 en conexión con el artículo 22 de la CDN);
- El principio de no discriminación (artículo 2);
- El derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo del niño en la máxima medida posible (artículo 6);
- El derecho a la unidad familiar (entre otros, artículos 5, 8 y 16);

- El derecho a no ser separado de sus padres contra su voluntad (artículo 9); y
- El derecho a una protección y asistencia adecuada para las niñas y niños solicitantes de asilo y refugiados, acompañados o no (artículo 22).

“Independientemente de la situación, la detención un niño con base únicamente en su estatus migratorio o el de sus padres constituye una violación a los derechos del niño, nunca es en su interés superior y no es justificable”.

[Comité de la ONU sobre los derechos del niño, Informe del Día de debate general del 2012: Los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional, 2012, \(en inglés\)](#)

A modo general, una **ética de cuidado**, no de represión, debe regir las interacciones con las personas menores solicitantes de asilo, incluidas las niñas y niños parte de un grupo familiar, con el interés superior del niño siendo una consideración primordial. La vulnerabilidad de una persona menor prevalece sobre cualquier consideración relacionada a su estatus migratorio.

En el caso de **niñas y niños que acompañan a sus padres**, se deben considerar todas las medidas alternativas posibles, dados los efectos dañinos de la detención en el bienestar de las niñas y los niños, lo cual incluye su desarrollo físico y mental. La detención de niñas y niños con sus padres o cuidadores primarios debe sopesar, entre otros factores, el derecho a la unidad familiar y a la vida privada en familia, si las condiciones del centro de detención son adecuadas para las niñas y niños, y el interés superior del niño.

Las niñas y niños no acompañados o separados deben ser ubicados bajo el cuidado de familiares en el país de asilo. Si esto no es posible, medidas de cuidado alternativas, como familias sustitutas o residencias, deben ser tomadas por las autoridades a cargo del bienestar de la niñez, con el fin de garantizar que la niña o el niño reciban supervisión adecuada. El objetivo principal debe ser actuar en el interés superior del niño.

Garantizar una **determinación de la edad** precisa para los solicitantes de asilo requiere del uso de métodos adecuados que respeten los estándares de derechos humanos. Una determinación incorrecta de la edad puede resultar en la detención de una niña o niño, si se determina incorrectamente que es una persona adulta.

Si las niñas o niños son detenidos, tienen derecho a las mismas **garantías procedimentales** que las personas adultas, así como a garantías adicionales adaptadas a su situación particular. **Un tutor imparcial e independiente, así como un asesor legal**, deben ser asignados oportunamente para las niñas y niños no acompañados o separados.

Las niñas y niños, incluyendo a las niñas y niños detenidos, tienen **derecho a la educación**, la cual idealmente debe brindarse en lugares fuera de los centros de detención. Se debe prever también espacios para **actividades recreativas y juegos, con otras niñas y niños inclusive**.

Deben tomarse todas las medidas posibles, incluyendo el dar prioridad a los procedimientos de asilo, con el fin de liberar a las niñas y niños en detención y ubicarlos en alojamientos apropiados.

➤ Mujeres

Como regla general, las mujeres embarazadas y en lactancia no deben ser detenidas. Las medidas alternas para el alojamiento de mujeres deben considerar sus necesidades particulares, lo cual debe incluir garantías contra la explotación y la violencia sexual y de género.

Sin embargo, cuando se detenga a mujeres solicitantes de asilo, las instalaciones y materiales deben satisfacer sus necesidades específicas de higiene. Asimismo, se debe promover el uso de mujeres como custodios y oficiales de seguridad. Todo el personal asignado para trabajar con mujeres en detención debe recibir capacitación sobre necesidades específicas de género y derechos humanos de las mujeres. Se deben buscar la aplicación de medidas alternas a la detención, en particular cuando no haya instalaciones de detención exclusivas para mujeres y/o familias disponibles.

Las mujeres solicitantes de asilo en detención que reporten abusos requieren de una protección, asistencia y asesoría inmediatas. Sus denuncias deben ser investigadas por una autoridad competente e independiente, en total confidencialidad. Las medidas de protección deben considerar el riesgo de posibles represalias.

Las mujeres que han sido víctimas de abuso sexual deben recibir atención médica y asesoría adecuada, incluyendo pruebas de embarazo, y la prestación de servicios de salud física y mental, asistencia y asesoría legal.

- ▶ [Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes \(Reglas de Bangkok\)](#), Asamblea General de la ONU, 2010
- ▶ [Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos \(Reglas Nelson Mandela\)](#), Asamblea General de la ONU, 2016

➤ Víctimas o posibles víctimas de trata

La prevención de la trata de personas o de su repetición no debe ser utilizada como una excusa para la detención. Las personas tratadas son en primer lugar víctimas y no deben ser detenidas, acusadas o investigadas por la entrada o permanencia irregular, o por participar en actividades ilícitas que sean una consecuencia directa de su situación como persona tratada. Medidas alternas a la detención, incluyendo casas seguras u otras medidas de cuidado, algunas veces son necesarias para dichas víctimas o posibles víctimas, las cuales incluyen niñas, niños y adolescentes.

➤ Solicitantes de asilo con discapacidades

Las personas solicitantes de asilo con discapacidades tienen derecho a no ser tratados de forma discriminatoria. En consecuencia, los Estados deben tomar las medidas para realizar “ajustes razonables” o cambios en las políticas y prácticas de detención que se adapten a las necesidades específicas de estas personas solicitantes. La identificación y registro céleres y sistemáticos son necesarios para evitar la detención arbitraria de estas personas. Cualquier medida alternativa debe adaptarse a sus necesidades específicas. **Como regla general, las personas solicitantes de asilo con impedimentos físicos, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo no deben ser detenidas.**

➤ **Personas adultas mayores solicitantes de asilo**

Las personas adultas mayores solicitantes de asilo pueden requerir cuidados y asistencia especial según su edad, vulnerabilidad, movilidad reducida, salud física y psicológica u otras condiciones. Sin este cuidado y asistencia, la detención puede devenir en ilegal.

➤ **Personas solicitantes de asilo lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales**

La detención de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGTBI) solicitantes de asilo no debe ponerlas en riesgo de ser sometidas a un trato cruel o abuso físico, mental o sexual. Deben tener acceso a atención y asesoría médica apropiada, cuando sea necesario. Los oficiales que trabajen en centros de detención deben ser capacitados en los estándares internacionales de derechos humanos y los principios de equidad y no discriminación, lo cual incluye discriminación por orientación sexual e identidad de género. Cuando no se pueda garantizar la seguridad de la persona en detención, se deben considerar las medidas alternas a la detención. El confinamiento solitario no es una forma adecuada para manejar o garantizar la protección de estas personas.

Medidas alternas a la detención

“Medidas alternas a la detención” no es un término legal. Es una abreviación para aquellas medidas que permiten a aquellas personas, que de lo contrario estarían detenidas, residir en la comunidad, bajo ciertas condiciones.

La consideración de medidas alternas a la detención, como el reportarse periódicamente, la supervisión comunitaria y/o programas de gestión de casos, es parte de la evaluación general de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención. Se debe demostrar que, debido a las circunstancias particulares del solicitante de asilo, no había ninguna otra medida menos invasiva o represiva disponible para alcanzar el mismo objetivo. Esta consideración garantiza que la detención de personas solicitantes de asilo sea una medida de última instancia.

Las buenas prácticas indican que las medidas alternas a la detención son más efectivas cuando las personas solicitantes de asilo:

- Son tratadas con dignidad, humanidad y respeto a lo largo del procedimiento de asilo;
- Son informadas clara y concisamente, en una etapa temprana del procedimiento, sobre los derechos y deberes derivados de la medida alterna, así como de las consecuencias de su incumplimiento;
- Cuentan con acceso a asesoría legal a lo largo del procedimiento de asilo;
- Cuentan con apoyo material, alojamiento y otras condiciones de recepción, o con acceso a medios de autosuficiencia (como el derecho a trabajar); y
- Pueden beneficiarse de servicios de asesoría o de manejo individual de casos sobre su solicitud de asilo.

La **documentación** es un elemento necesario de los programas de medidas alternas a la detención para garantizar que las personas solicitantes de asilo (y los miembros de sus familias) cuenten con evidencia de su derecho de residir en la comunidad. Los documentos también sirven como medida de protección contra la detención y pueden facilitar a la persona solicitante de asilo el alquilar un lugar de residencia, así como el acceso a empleo, y servicios de salud, educación y/u otros servicios según sea necesario.

¿Qué conllevan las medidas alternas a la detención?

Las alternativas a la detención:

- Deben estar regidas **leyes y reglamentos** que especifiquen las alternativas disponibles, los criterios que rigen su utilización, y la autoridad o autoridades responsables por su implementación e imposición;
- Están **sujetas a los estándares de derechos humanos**, lo cual incluye la revisión periódica de casos individuales por parte de un organismo independiente y el acceso efectivo y oportuno a mecanismos de denuncia y de reparación, según sea necesario;
- **No deben ser utilizadas como sustitutos** de las condiciones normales de recepción y alojamiento;
- Deben observar el principio de **intervención mínima** y prestar atención a la situación particular de los grupos vulnerables;
- Pueden tomar **varias formas**, según las circunstancias particulares de cada individuo, como el registro y/o depósito/entrega de documentos, cauciones/fianzas/garantías; reportes periódicos, libertad y supervisión en la comunidad, residencias designadas, monitoreo electrónico o “toques de queda”.
- **Pueden implicar más o menos restricciones a la libertad de circulación y libertad de la persona**. Mientras que el reporte por teléfono o utilizando otros medios electrónicos es considerado una buena práctica, especialmente en el caso de personas con movilidad limitada, otras formas de monitoreo electrónico, como brazaletes o tobilleras, son consideradas medidas severas, en particular por el estigma relacionado a su uso. Este tipo de medidas deben ser evitadas en la medida de lo posible.

Práctica Regional

La detención de personas solicitantes de asilo como último recurso: [La Directiva de la Unión Europea sobre las normas de acogida del 2013](#) (texto refundido) enfatiza que la detención de solicitantes de asilo es una medida de última instancia, que solo debe aplicarse cuando sea necesario, con base en una evaluación individual. Los miembros de la UE deben evaluar todas las alternativas no privativas de libertad antes de recurrir a la detención. Deben actuar con la diligencia debida, y los retrasos no atribuibles a la persona solicitante de asilo no pueden justificar la continuidad de la detención.

Práctica de los Estados

[Reportes periódicos como medida alterna a la detención \(en inglés\)](#). En **Suecia**, la Agencia de Migración Sueca o la Policía Sueca emiten una orden de supervisión que obliga a la persona a reportarse en momentos específicos a la policía o la Agencia de Migración Sueca más cercana al lugar de residencia de la persona. Se le puede solicitar al individuo entregar su pasaporte u otro documento de identidad. La decisión de supervisión o detención puede ser apelada en cualquier momento. En **Estados Unidos**, el deber de reportarse periódicamente impuesto sobre las personas solicitantes de asilo puede satisfacerse por medio de reportes telefónicos. Los individuos se reportan con las autoridades de inmigración por teléfono utilizando un software biométrico de reconocimiento de voz proveído por un subcontratista del Estado. La frecuencia de las llamadas se establece según las circunstancias particulares del individuo. Si el individuo no realiza las llamadas como solicitado, se puede aumentar el número de reportes requeridos, o la persona puede ser detenida.

Práctica de los Estados

[Libertad bajo fianza financiada por el Estado y supervisión comunitaria \(en inglés\)](#). En **Canadá**, la Agencia de Servicios Fronterizos tiene un acuerdo con el Programa de Libertad Bajo Fianza de Toronto (TBP), una organización sin fines de lucro que apoya a las personas inmigrantes detenidas, incluyendo a las personas solicitantes de asilo y personas en espera de ser deportadas, para facilitar su puesta en libertad. El programa actúa como “fiador” para aquellas personas sin familia u otro garante para pagar la fianza. El programa no paga la fianza; sino que las personas solicitantes de asilo son libertadas con base en la garantía de TBP. Las personas solicitantes de asilo se comprometen a cooperar con TBP y todos los procedimientos de inmigración, incluyendo cualquier condición de reportarse establecida por el TBP, y a dejar Canadá si la solicitud de asilo es rechazada en última instancia. Las personas solicitantes firman un contrato con el TBP en el cual aceptan presentarse a todas las citas y a notificar a TBP de cualquier cambio de dirección. El TBP explícitamente establece que el incumplimiento de estas condiciones puede resultar en una nueva detención. La frecuencia de los reportes periódicos generalmente disminuye al tiempo que la relación de confianza entre el TBP y la persona solicitante de asilo crece. El TBP también puede hacer visitas inesperadas a la residencia de la persona solicitante de asilo. Durante 2012-2013, el 95 por ciento de las personas bajo supervisión cumplieron a cabalidad con el programa. Parte del éxito del programa se debe a la forma en que se gestionan los casos, lo cual incluye una orientación integral al inicio del programa.

- [Conclusión No. 44 \(XXXVII\) Detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo. Comité Ejecutivo del ACNUR, 1986](#)
- [Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención, ACNUR, 2012](#)
- [Observación general N° 35 artículo 9 \(Libertad y seguridad personales\), Comité de Derechos Humanos de la ONU \(CDH\), 2014](#), describe las obligaciones de los Estados para evitar la detención arbitraria.
- [Monitorear la detención migratoria: Manual Práctico, ACNUR, Asociación para la Prevención de la Tortura \(ATP\) y La Coalición Internacional sobre Detención \(International Detention Coalition IDC\), 2014](#)
- [“Alternativas a la Detención” \(en inglés\), Documento de Sesión, ACNUR, 2015](#)

Acciones clave para parlamentarios:

Detención y medidas alternas a la detención

Para garantizar el respeto del derecho internacional y de los estándares de derechos humanos, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que cualquier definición de detención incluida en la legislación abarque el confinamiento en áreas de tránsito internacional en aeropuertos y puertos marítimos. La definición debe incluir estas áreas aun cuando la única posibilidad de dejarlas es abandonar el país.
- ✔ Dado que los derechos humanos prohíben la detención arbitraria, garantizar que la detención solo sea utilizada en los casos previstos por la ley, cuando sea necesaria para alcanzar un objetivo legítimo, y proporcional a dicho objetivo. La necesidad de la detención debe evaluarse en cada caso, seguida de una consideración de las alternativas disponibles.
- ✔ Apoyar el principio general de que las personas solicitantes de asilo y refugiadas no deben ser detenidas con base únicamente en motivos relacionados a la inmigración.
- ✔ Al momento de establecer leyes que autoricen la detención de personas refugiadas y solicitantes de asilo, garantizar que se enumeren los motivos legítimos para recurrir a dicha detención. Esta lista no debe ir más allá de los motivos especificados por el comité Ejecutivo del ACNUR en su [Conclusión No. 44](#); es decir, para verificar la identidad; realizar una verificación de los elementos de la solicitud de asilo en el contexto de una entrevista preliminar; garantizar la cooperación de una persona solicitante de asilo que ha destruido sus documentos o ha utilizado documentos falsos con la intención de engañar a las autoridades; y para proteger la seguridad nacional.
- ✔ Promover y apoyar la prohibición de la detención de niñas y niños, ya sean no acompañados, separados o con sus familias. Si esto no fuese posible, apoyar un abordaje que evite la detención de niñas y niños con base en su entrada o permanencia irregular en el país, y que requiera del uso de medidas alternas, como el alojamiento en residencias u hogares sustitutos.

Garantías de debido proceso

- ✔ Garantizar la inclusión en la ley de disposiciones que especifiquen que las personas privadas de su libertad deben ser informadas oportunamente, en un lenguaje que comprendan, sobre las razones de su detención.
- ✔ Garantizar la inclusión en la ley de disposiciones que especifiquen que las personas solicitantes de asilo no deben ser retenidas en detención por más tiempo del necesario, que las medidas de detención deben estar sujetas a revisiones judiciales o administrativas; que la detención debe ser revisada periódicamente, y que establezcan periodos máximos de detención.
- ✔ Garantizar la inclusión en la ley de una disposición que especifique que las personas refugiada y solicitantes de asilo en detención tienen derecho a contactar al ACNUR, o en ausencia de dicha agencia, a cualquier agencia nacional de asistencia a las personas refugiadas, y que el ACNUR cuente con acceso a cualquier personas refugiada o solicitante de asilo en detención.

Condiciones de detención

- ✔ Garantizar que la legislación y reglamentos relacionados a la detención de personas refugiadas y solicitantes de asilo incluyan medidas para proteger su dignidad.
- ✔ Abogar por que las personas refugiadas y solicitantes de asilo no sean detenidas junto a las personas acusadas o condenadas por infracciones penales.
- ✔ Monitorear las condiciones de detención por medio de visitas a los centros de detención y/o dar seguimiento a los informes sobre las condiciones por parte de la INDH, u otras agencias u ONG.
- ✔ Si la legislación establece las condiciones de detención, consultar con el ACNUR y/u otras organizaciones (por ejemplo, el CICR cuando sea pertinente) con el fin de garantizar que la legislación cumpla con los estándares internacionales y regionales existentes.

5.4 Responder a un influjo masivo

La llegada de grandes números de personas refugiadas y solicitantes de asilo puede provocar una crisis más grande de la que cualquier país puede manejar, aún con las mejores intenciones. En la [Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes](#) adoptada en setiembre de 2016, la Asamblea General enfatizó que “ningún Estado puede por sí solo gestionar esos desplazamientos”. En estas circunstancias, la cooperación internacional es necesaria.

El deber de respetar los principios fundamentales de protección como la no devolución es, no obstante, una obligación independiente y no puede ser condicionada a la distribución de responsabilidades. La respuesta correcta a un influjo masivo de personas refugiadas puede salvar vidas, promover la estabilidad regional y fomentar la cooperación internacional.

“El Comité Ejecutivo reconoce que la solidaridad y el reparto de la carga entre los países tienen importancia directa para la aplicación satisfactoria de los principios de protección de los refugiados, si bien subraya que la obtención de asilo y el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de protección no deben depender de que previamente se adopten disposiciones y acuerdos en materia de reparto de la carga, en particular porque el respeto de los derechos humanos fundamentales y de los principios humanitarios es obligación de todos los miembros de la comunidad internacional”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 85 \(XLIX\), 1998](#)

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido los retos que se presentan en las situaciones de afluencia a gran escala y ha establecido una serie de criterios rectores sobre:

- Los estándares de tratamiento en situaciones de influjos masivos.
- La cooperación internacional y la distribución de responsabilidades.

Cuando se presenta un influjo masivo, examinar las solicitudes de asilo de forma individual puede ser impráctico, sino imposible. Puede llegar a ser necesario suspender la determinación individual de la condición de persona refugiada, teniendo en cuenta la necesidad imperiosa de brindar protección y asistencia básicas. Cuando las circunstancias que provocan la huida de un número grande de personas indican que los miembros de dicho grupo pueden ser considerados como personas refugiadas, el país de asilo puede utilizar la determinación grupal prima facie de la condición de refugiado. Para más información sobre la determinación prima facie de la condición de refugiado, ver capítulos 6.3- Determinación de la condición de persona refugiada, y 6.7- Formas complementarias y temporales de protección internacional.

- ▶ [Conclusión No. 22 \(XXXII\) Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 1981
- ▶ [Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia](#), ACNUR, 2014
- ▶ [En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes](#), Asamblea General de la ONU, A/70/59, 2016

Normas de trato en situaciones de afluencia a gran escala: ¿Qué hacer?

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha adoptado una serie de medidas de protección y estándares de trato mínimos que deben ser adoptados al responder a una situación de influjo masivo. La [Conclusión No. 22](#) establece que:

“En situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron protección en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos, y prestarles protección...”

En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera”.

Adicionalmente, la Conclusión establece una serie de estándares mínimos de trato cuando las personas llegan en números tan grandes que no es posible determinar su condición rápidamente. Estos estándares incluyen:

- La admisión sin discriminación;
- La protección contra la devolución;
- La provisión de condiciones de recepción adecuadas, incluyendo el registro oportuno;
- El derecho a residir temporalmente en el país de asilo;
- El trato de conformidad con los estándares humanitarios mínimos, los cuales incluyen:
 - La provisión de albergues,
 - La provisión de asistencia material, o acceso a empleo,
 - El acceso a servicios básicos de salud, y
 - El acceso a educación para niñas y niños;
- El respeto por los derechos humanos fundamentales, incluyendo el acceso a la justicia y la libertad de movimiento; y
- La posibilidad de reunir a las familias separadas en otros países de asilo y de coordinar el rastreo de familiares desaparecidos.

Cooperación internacional, distribución de cargas y responsabilidades en situaciones de afluencia masiva

Brindar protección, es primero que todo, una responsabilidad del Estado, sin embargo, cuando se presenta un influjo masivo, los países no pueden asumir esta responsabilidad por sí solos. Cuando se adoptó la Convención de 1951, se reconoció en el preámbulo que “la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.

La [Conclusión No. 100 \(LV\) de 2004 sobre cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamientos en gran escala](#) brinda más orientación. Esta conclusión establece medidas para manejar la emergencia humanitaria inmediata de forma más efectiva, previsible y equitativa; y recomienda que las consultas internacionales desarrollen un plan de acción integral para distribuir cargas y responsabilidades, lo cual debe incluir la facilitación de soluciones duraderas.

La cooperación internacional que se necesita en estas situaciones se comprende mejor como un principio y una metodología. El principio subyacente es que hay una responsabilidad colectiva de responder a las crisis humanitarias, incluyendo a aquellas que implican desplazamientos de población a gran escala, en una forma que respete la dignidad humana y demuestre la solidaridad internacional.

Como metodología, la cooperación internacional para responder a un influjo masivo puede tomar muchas formas, incluyendo asistencia material,

técnica o financiera, así como la reubicación o el reasentamiento de personas refugiadas y solicitantes de asilo, o el aplazar la expulsión de personas hacia áreas en crisis. Este tipo de cooperación puede involucrar tanto países lejanos de la zona de crisis, como a países cercanos.

“Reconocemos que compartimos la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas. Acometeremos esa tarea mediante la cooperación internacional, reconociendo al mismo tiempo que hay capacidades y recursos diversos para responder a esos movimientos. La cooperación internacional y, en particular, la cooperación entre los países de origen o nacionalidad, de tránsito y de destino, es ahora más importante que nunca; en este ámbito, una cooperación en la que todos salen ganando reporta beneficios considerables para la humanidad. Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes requieren un apoyo amplio en materia de políticas, asistencia y protección, en consonancia con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional...”

Asamblea General de la ONU, [Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes](#), Resolución 71/1, 2016

Práctica de los Estados

Aplazar la expulsión hacia situaciones en crisis humanitaria – Canadá cuenta con la posibilidad de emitir una [orden administrativa para aplazar la expulsión \(en inglés\)](#). Esta puede ser emitida cuando no es posible expulsar a una persona a causa de una situación de crisis humanitaria, cuando el impacto del evento es de tal magnitud que sería inconcebible devolver a una persona hasta que un nivel mínimo de seguridad sea restaurado. Esto no aplica en favor de personas inadmisibles o que se encuentran en proceso de expulsión por criminalidad, crímenes internacionales, violaciones a derechos humanos, crimen organizado o razones de seguridad.

- ▶ [Conclusión No. 100 sobre la cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamientos en gran escala](#), (en inglés), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2004
- ▶ [Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir la carga y las responsabilidades](#), ACNUR, 2011
- ▶ [Conclusión No. 112 \(LXVII\) sobre la cooperación internacional desde una perspectiva de protección y de soluciones](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2016

Acciones clave para parlamentarios:

Responder a un influjo masivo

Las siguientes medidas pueden ser tomadas por los parlamentarios para garantizar respuestas prácticas y efectivas a los influjos masivos de conformidad con el derecho internacional y las prácticas estatales.

En países que reciben un influjo masivo:

- ✔ Apoyar medidas que garanticen la apertura de las fronteras, de conformidad con el principio de no devolución.
- ✔ Apoyar medidas que garanticen que las personas recién llegadas reciban protección y asistencia de conformidad, como mínimo, con los estándares enumerados en la Conclusión No. 22 del Comité Ejecutivo.
- ✔ Fomentar el desarrollo de procedimientos, en la legislación o reglamentos, para responder a situaciones de desplazamientos a gran escala. Idealmente, esto debe hacerse antes de que el desplazamiento en cuestión suceda.
- ✔ Instar al gobierno a invitar al ACNUR (y otras agencias de la ONU) a brindar asesoría y asistir en la protección y

suministro de asistencia.

- ✔ Instar al gobierno a convocar a una consulta internacional para desarrollar respuestas adecuadas y un plan integral de acción a fin de distribuir las cargas y responsabilidades en respuesta al desplazamiento.

En otros países:

- ✔ Animar a su gobierno a convocar y participar en consultas internacionales sobre la respuesta internacional a situaciones de desplazamientos a gran escala, con el fin de desarrollar planes de acción integrales para distribuir las cargas y responsabilidades; y urgir a su gobierno a brindar asistencia y apoyo.
- ✔ Apoyar medidas para detener la devolución de personas no solo al país de donde proviene el éxodo, sino también sobre países sobrecargados por el influjo masivo de personas provenientes de un país en crisis.
- ✔ Abogar por el uso de procedimientos de reasentamiento de emergencia, evacuación/ admisión humanitaria, reunificación familiar y/o la provisión de visas humanitarias o estudiantiles, por parte de su país, a fin de brindar vías legales para que las personas afectadas

5.5 Responder a una situación de emergencia

En una situación de emergencia, hay vidas en riesgo y la necesidad de brindar protección y asistencia usualmente es enorme. Las personas refugiadas pueden llegar a un país que no tiene experiencia manejando grandes números de personas hambrientas, enfermas, heridas o aterrorizadas. El país o países de asilo pueden estar bajo una terrible presión y a menudo enfrentan un escrutinio mediático incansable.

El objetivo de una respuesta de emergencia es brindar protección y garantizar que la asistencia necesaria alcance a las personas oportunamente. El país de asilo es responsable por la seguridad de las personas refugiadas en su territorio, y por mantener la ley y el orden. Los gobiernos usualmente dependen de la comunidad internacional para compartir las cargas; el ACNUR brinda asistencia a las personas refugiadas ante la solicitud de los gobiernos o del Secretario General de la ONU.

La responsabilidad de coordinar la respuesta del Sistema de la ONU ante una situación de emergencia de personas refugiadas normalmente recae en el ACNUR, el cual coopera estrechamente con el Programa Mundial de Alimentos, UNICEF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y otros (por ejemplo, el CICR). Las ONG juegan un papel esencial en asistir a las personas refugiadas durante las emergencias. El país de asilo, el ACNUR y varias organizaciones internacionales y no gubernamentales se distribuyen las responsabilidades con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y las brechas de protección y asistencia.

Historia de una refugiada:

Cuatro generaciones en fuga

Mientras el ferry se detiene cerca de la aldea de Kagunga, en la costa del lago Tanganica ubicada en Tanzania, Foibe Ndikumana de 60 años de edad se sienta pacientemente en la arena, esperando escuchar su nombre. Está ansiosa por dejar atrás la tumultuosa aldea costera y las terribles memorias de lo que tuvo que huir en Burundi.

Ella ha pasado la mitad de su vida en el exilio y ahora es una persona refugiada por cuarta vez. De sus ocho hijos, solo el más joven nació en Burundi.

Cuatro generaciones de la familia de Foibe llegaron desde el sur de Burundi hace dos semanas. "Huímos por la falta de seguridad" dice ella. "Cuando los partidos políticos iniciaron la campaña, algunos de ellos estaban usando frases como: 'Los limpiaremos a ustedes como ropas con detergente'. Por culpa de lo que sucedió las tres veces anteriores cuando huímos, estábamos asustados."

Foibe huyó de Burundi la primera vez en 1972, cuando decenas y tal vez centenas de personas fueron asesinadas, incluyendo su padre. Pasó los siguientes 17 años en el exilio en Tanzania y regresó a Burundi en 1989. Unos cuantos años después, ante el asesinato del presidente Melchior Ndadaye en 1993, ella huyó nuevamente hacia Tanzania. Regresó a su hogar dos meses después, pero la paz no duró.

"Los asesinatos iniciaron de nuevo en 1997", recuerda ella. "Fue entonces cuando mataron a mi esposo, lo encontramos muerto de varias puña-

ladas. No sabemos quién lo hizo." En consecuencia, huyó una vez más hacia un campamento de refugiados en Tanzania. Cinco años después, finalmente pudo regresar a su hogar, hasta que la violencia explotó de nuevo en 2015.

Foibe y su familia han luchado por sobrevivir en Kagunga, donde la afluencia masiva de personas implicó inicialmente priorizar la comida para las niñas, niños y mujeres embarazadas o en lactancia. "Estar aquí es difícil", dice ella. "Hay demasiada gente. Huele mal. No hay comida, algunas personas se están muriendo de hambre. Algunos están enfermos, se están muriendo. Dormimos aquí en el piso."

Sin embargo, a pesar de las malas condiciones en Kagunga, ella está feliz de haber alcanzado seguridad en Tanzania, y no tiene esperanzas de regresar a Burundi en el futuro cercano.

De pronto, Foibe escucha su nombre y sube al ferry para cruzar el lago con su familia. De ahí, viajarán por tierra a otro campamento de personas refugiadas, donde empezarán a sentirse más cómodos.

"Nos recibieron muy bien", dice Foibe. "Nos mostraron un lugar donde podemos descansar y nos dieron colchones para dormir. Este lugar es mejor que Kagunga. Poco a poco las cosas se están normalizando, pero estamos muy cansados de ser refugiados. Le rogamos a Dios que esto termine."

["Cuatro generaciones en fuga", \(en inglés\), ACNUR, 2015](#)

¿Qué es una situación de emergencia?

En su trabajo el ACNUR define una situación de emergencia como:

"Cualquier situación en la que la vida, los derechos o el bienestar de los refugiados y otras personas de la competencia de este organismo vayan a verse amenazados salvo que se adopten de inmediato las medidas adecuadas para evitarlo, y que exija una respuesta extraordinaria y unas actuaciones excepcionales".

¿Qué hacer para mantener el carácter civil y humanitario del asilo?

Los Estados de acogida son los primeros responsables por mantener el carácter civil y humanitario del asilo. La [Conclusión No. 94](#) del Comité Ejecutivo del ACNUR recomienda una serie de acciones clave para garantizar estas características. Por ejemplo:

- Medidas para desarmar a los elementos armados y para identificar, separar e internar a los combatientes, preferentemente en el punto de entrada o en el primer centro de recepción o tránsito de los recién llegados;
- La pronta identificación y separación de los combatientes facilitada por el registro de los recién llegados debe llevarse a cabo mediante un cuidadoso proceso de selección;
- La incorporación de dispositivos de seguridad adecuados en los campamentos de refugiados para impedir la infiltración de elementos armados y fortalecer el orden público;
- Una vez identificados, desarmados y separados de la población de personas refugiadas los combatientes deben ser internados en un lugar seguro lejos de la frontera;
- Si la concesión de la condición de refugiado se basa en una determinación colectiva, los familiares civiles de los combatientes deben ser tratados como personas refugiadas y no deben ser internadas con éstos;
- No debe considerarse a los combatientes como solicitantes de asilo hasta que las autoridades hayan establecido dentro de un plazo razonable que han renunciado sincera y permanentemente a las actividades militares; y una vez comprobado este particular, habrá que establecer procedimientos especiales para determinar individualmente la condición de refugiado; con especial énfasis en las cláusulas de exclusión a fin de evitar que quienes no merezcan la protección internacional abusen del sistema de asilo;
- Los ex niños soldados deben beneficiarse de medidas especiales de protección y asistencia, en particular en lo que se refiere a su desmovilización y rehabilitación;
- En caso necesario, los Estados de acogida deben formular, con asistencia del ACNUR, directrices operacionales en el contexto de la determinación colectiva a fin de excluir a las personas que no merezcan la protección internacional que se brinda al refugiado.

Cuando la crisis requiere una respuesta que va más allá del mandato o la capacidad de una sola agencia, Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, puede asumir el liderazgo a través de la coordinación y el desarrollo de políticas y estrategias de promoción y defensa de derechos.

La siguiente sección examina las respuestas que se requieren para garantizar:

- El carácter civil y humanitario del asilo; y
- La protección de los niños, niñas y mujeres refugiadas.

El carácter civil y humanitario del asilo

Las situaciones de emergencia de personas refugiadas usualmente se presentan como resultado de la violencia y el conflicto en el país de origen. Es probable que entre las personas que huyen no se encuentren solamente civiles, sino también elementos armados buscando protección temporal en los países vecinos. Los campamentos y asentamientos de refugiados, sin embargo, deben ser de carácter exclusivamente civil y humanitario. Los combatientes no tienen lugar en ellos, dado que su presencia socava la protección de los civiles que han huido del conflicto.

La responsabilidad de garantizar el carácter civil y humanitario del asilo recae primordialmente en los Estados. Los gobiernos pueden contribuir a garantizar esto al ubicar los campamentos y asentamientos de refugiados a una distancia razonable de las fronteras, manteniendo la ley el orden, impidiendo el ingreso de armas en estos asentamientos, e implementando las medidas sugeridas por el Comité Ejecutivo enumeradas a continuación.

La Asamblea General de la ONU:

“Insta a los Estados a que mantengan el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados, entre otras cosas, mediante la adopción de medidas efectivas para impedir la infiltración de elementos armados, identificar esos elementos y separarlos de las poblaciones de refugiados, asentar a los refugiados en lugares seguros y dar a la Oficina del Alto Comisionado y, cuando proceda, a otras organizaciones humanitarias, un acceso inmediato, irrestricto y seguro a los solicitantes de asilo, refugiados y demás personas cuya situación es competencia de la Oficina del Alto Comisionado”.

[Asamblea General de la ONU, Resolución 69/152, 2014](#)

- ▶ [Conclusión No. 94 \(LIII\) relativa al carácter civil y humanitario del asilo](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2002
- ▶ [Mantener el carácter civil y humanitario del asilo: conclusiones y temas preliminares, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2004
- ▶ [Directrices Operacionales sobre el Mantenimiento del Carácter Civil y Humanitario del Asilo](#), (en inglés), ACNUR, 2006

Acciones clave para parlamentarios: El carácter civil y humanitario del asilo

Para proteger el carácter civil y humanitario del asilo, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Abogar por procedimientos de respuesta a situaciones de emergencia que incluyan el deber del Estado de identificar, desarmar y separar a los combatientes de la población de personas refugiadas y su internación en lugares seguros lejos de la frontera.
- ✔ Abogar por medidas especiales de protección y asistencia para las niñas y niños asociados previamente con las fuerzas o grupos armados, en particular con miras a su desmovilización y rehabilitación.
- ✔ Abogar por acceso de la ayuda humanitaria, permitiendo y facilitando el ingreso rápido y sin obstáculos del personal, equipo y asistencia humanitaria para los civiles en necesidad.

Para recomendaciones sobre la determinación grupal prima facie de la condición de personas refugiadas ver el Capítulo 6.3 – Determinación de la condición de persona refugiada, Reconocimiento prima facie de la condición de persona refugiada.

Proteger a las niñas y niños en situaciones de emergencia

La violencia y el desplazamiento afectan profundamente el bienestar físico y psicológico de las niñas y niños. Las estructuras familiares y comunitarias se ven perturbadas. Las niñas y niños pueden devenir fácilmente en huérfanos o verse separados de sus familias. Esto los hace particularmente vulnerables a ser reclutados como niños soldados para las fuerzas armadas de los gobiernos o los grupos armados, así como a ser víctimas de explotación sexual.

Tan pronto como se presente la emergencia, se deben tomar medidas para establecer procedimientos de registro para identificar a las niñas y niños en riesgo y para encontrar a los familiares sobrevivientes. En la [Conclusión No. 107 \(LVIII\)](#) del Comité Ejecutivo del ACNUR se establecen otras medidas para brindar a las niñas y niños refugiados un ambiente seguro y garantizar su protección y cuidado. La conclusión subraya la importancia de considerar los derechos y necesidades especiales de las niñas y niños en el planeamiento de estrategias de cooperación.

Las niñas y niños refugiados tienen derecho a una protección y trato especial de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. Uno de los tres protocolos facultativos de la convención obliga a los Estados a garantizar que las niñas y niños no sean reclutados forzosamente en las fuerzas armadas y a tomar todas las medidas posibles para garantizar que los miembros de sus fuerzas armadas que no han alcanzado los 18 años no participen directamente en hostilidades. El [Protocolo Facultativo](#) también requiere que los Estados tomen todas las medidas legales, administrativas y de cualquier otra naturaleza para prevenir el reclutamiento de niñas y niños en grupos armados y su participación en hostilidades armadas. Esto implica trabajar para prevenir el reclutamiento ilegal o el uso de niñas y niños por parte de las fuerzas o grupos armados y buscar la liberación incondicional de las niñas y niños reclutados o usados ilegalmente por las fuerzas o grupos armados, y apoyar su protección y reintegración.

La Asamblea de la UIP

“Alienta a los parlamentos a que sancionen leyes encaminadas a atender a las necesidades especiales de los niños separados de sus padres o tutores y no acompañados que participen en conflictos armados que, como mínimo, deberían instituir procedimientos concretos de conformidad con el Estado de derecho. ...

La Asamblea de la UIP

“Exhorta a los gobiernos a que adopten medidas a fin de que los niños separados de sus padres o tutores y no acompañados que huyan del reclutamiento ilícito por parte de fuerzas o grupos armados puedan cruzar las fronteras y ejercer su derecho a solicitar asilo, de modo que ningún niño en esta categoría sea devuelto a la frontera del Estado donde su vida esté verdaderamente en situación de riesgo;”

[Resolución sobre el papel de los parlamentos para proteger los derechos del niño, en particular los niños migrantes no acompañados, y prevenir su explotación en situaciones de conflicto armado, 130ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 2014](#)

Proteger a las mujeres y niñas en situaciones de emergencia

Las mujeres y niñas se ven particularmente afectadas por los conflictos armados y el desplazamiento forzoso. La violencia sexual y de género, incluyendo violaciones, trata, esclavitud sexual, secuestro y reclutamiento forzoso por los grupos armados, así como el esparcimiento internacional de enfermedades de transmisión sexual, son características que definen los conflictos armados y violencia contemporáneos. Las mujeres y las niñas son los principales blancos de estos abusos. El número de hogares encabezados por mujeres y menores de edad aumenta durante los conflictos y el desplazamiento. Las niñas adolescentes que tratan de cuidar a sus hermanos menores están en una situación de riesgo particular, y el sexo por supervivencia puede ser la única forma de proveer para sí mismas y sus familias.

Bajo el derecho internacional humanitario, todas las partes de un conflicto son responsables de garantizar que las mujeres y las niñas y niños sean “objeto de un respeto especial” y estén “protegidos contra la violación, la prostitución forzada y otras formas de agresión con carácter sexual”. Esto aplica tanto para campamentos, como para asentamientos fuera de ellos.

El Comité Ejecutivo del ACNUR, en su [Conclusión No. 98 \(LIV\) sobre protección ante los abusos y la explotación sexuales](#) urge a los Estados a:

- La elaboración y aplicación de programas de formación, directrices y otras medidas prácticas destinadas a promover el respeto del derecho de todos a la seguridad de la persona, y a promover la protección de las personas refugiadas ante los abusos y la explotación sexuales;
- Tomar medidas de seguimiento adecuadas frente a las denuncias de violencia y explotación sexuales, en particular, cuando sea necesario, aplicando soluciones; y
- Establecer mecanismos de denuncia y reparación, cuando corresponda, que sean fácilmente accesibles.

De modo general, el registro de las mujeres refugiadas y el garantizar que estas tengan sus propios documentos de identificación facilita su acceso a servicios y a protección. El rastreo de los miembros de la familia y la reunificación contribuyen a restablecer una vida normal. La [Conclusión del Comité Ejecutivo No. 105 sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo](#) se refiere con más detalles a las medidas necesarias para la protección de mujeres y niñas.

Enfrentar una situación de emergencia con personas refugiadas: ¿Qué hacer?

Garantizar que las fronteras se mantengan abiertas para permitir el acceso a la seguridad

Asegurar que las personas tengan acceso a la seguridad al establecer un marco legal para su admisión y recepción antes de que se presente una emergencia. Garantizar que este marco legal esté basando en el principio de no devolución, lo cual incluye el no rechazo en fronteras. Si un marco legal nacional y las estructuras institucionales se establecen antes de que se presente una emergencia, será más fácil dar una respuesta efectiva y cooperar con el ACNUR en la movilización de apoyo internacional de forma más rápida y efectiva.

Cumplir con los estándares de trato que respetan los derechos y la dignidad

- Las personas refugiadas no deben ser penalizadas o expuestas a un trato desfavorable solamente porque su presencia en el país se considera irregular. No deben ser sometidas a restricciones a su libertad de movimiento aparte de aquellas que sean necesarias en el interés de la salud pública y el orden.
- Las personas refugiadas deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos a nivel internacional, en particular aquellos incluidos en la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#).
- Las personas refugiadas deben recibir toda la asistencia necesaria y se deben cubrir todas sus necesidades básicas, tales como comida, alojamiento e instalaciones sanitarias y de salud básicas. En este sentido, la comunidad internacional debería cooperar en un espíritu de solidaridad internacional para apoyar a los países vecinos a albergar a la mayoría de las personas refugiadas.
- Las personas refugiadas no deben ser sometidas a tratos cueles, inhumanos o degradantes.
- No debe haber discriminación por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen, incapacidades físicas o con base en otros motivos.
- Las personas refugiadas deben ser consideradas como personas ante la ley, disfrutar de acceso a los tribunales de justicia y a las otras autoridades administrativas competentes.

- La ubicación de las personas refugiadas debe ser determinada por su seguridad y bienestar, así como las necesidades de seguridad del país de acogida. Se les debe ubicar, en la medida de lo posible, a una distancia razonable de la frontera con el país de origen y no deben estar involucrados en actividades subversivas contra el país de origen o cualquier otro Estado.
- Se debe respetar la unidad familiar y se debe brindar toda la asistencia posible para rastrear a los familiares.
- Se debe dar una protección adecuada a las niñas y niños, incluyendo a los no acompañados o separados; y se debe garantizar el respeto a su interés superior.
- Se debe permitir la comunicación vía correo u otros medios y las ayudas materiales por parte de amigos y familiares.
- Se deben prever medios adecuados para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios.

Adoptar una definición de persona refugiada que englobe a las personas que huyen de los conflictos armados y la violencia y brindar formas complementarias o temporales de protección de ser necesario.

- La definición de persona refugiada, tal y como se encuentra en la Convención de 1951, la Convención de 1969 de la OUA, la Declaración de Cartagena y la legislación de muchos países, brinda las bases para la protección en una situación de emergencia con personas refugiadas, e incluye a las personas que huyen de un conflicto armado y la violencia.
- Para más información sobre el reconocimiento prima facie de la condición de refugiado ver el capítulo 6.3-Determinar la condición de personas refugiada, reconocimiento prima facie de la condición de persona refugiada; y sobre la aplicación de la Convención de 1951 en el contexto de personas que huyen del conflicto armado y la violencia y las formas complementarias y temporales de protección ver el capítulo 6.7

Pedir apoyo internacional y distribuir responsabilidades

Los parlamentarios pueden apoyar los pedidos de solidaridad internacional y la distribución de responsabilidades al publicar las necesidades de las personas refugiadas y las contribuciones hechas por el Estado de asilo, al permitir el ingreso de organizaciones humanitarias, y convocando a consultas internacionales para desarrollar un plan integral de acción a fin de involucrar una gama de actores y apoyar una respuesta más efectiva a la emergencia.

Pedir al gobierno garantizar la seguridad en los campos de personas refugiadas y el carácter civil y humanitario del asilo

Los parlamentarios pueden pedir al gobierno realizar su mayor esfuerzo para proteger a las personas refugiadas y a los trabajadores de ayuda nacional e internacional. La seguridad y el orden públicos son la responsabilidad del país de asilo. En los casos en que se requiera del apoyo internacional para cumplir con esta función, el gobierno debe explorar las formas de recibir la asistencia necesaria.

Impacto humano y social: Abogar por las personas refugiados

Durante las emergencias, los parlamentarios pueden hacer una gran diferencia sobre el trato que reciben las personas refugiadas. Ellos pueden pedir al país honrar sus compromisos internacionales humanitarios. Pueden mostrar su solidaridad con las personas refugiadas al informarse sobre la situación, visitar los campamentos y asentamientos de personas refugiadas o los centros de detención. Pueden atender a las preguntas y preocupaciones de la población local e intentar disipar cualquier actitud negativa que se pueda presentar como consecuencia de la falta de información, malentendidos o prejuicios.

Capítulo 6

Determinar quién necesita protección internacional



© ACNUR / Andrew McConnell

6.1 Introducción

Para proteger a las personas refugiadas, un Estado debe saber quiénes lo son. Las autoridades nacionales deben ser capaces de identificar a las personas que necesitan protección internacional, y distinguirlas de otras que buscan ingresar al territorio. Establecer mecanismos para determinar quién necesita protección, en concreto las personas refugiadas, permite a los Estados respetar el derecho de buscar y disfrutar del asilo, y sus obligaciones derivadas de la Convención de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos.

Algunos Estados utilizan un procedimiento individualizado para determinar la condición de persona refugiada, otros utilizan un procedimiento grupal; otros un sistema híbrido, en el que se realizan determinaciones individuales para ciertos tipos de casos y reconocimientos grupales prima facie para otros. Los procedimientos grupales usualmente se utilizan en situaciones de afluencia a gran-escala, cuando la determinación individual no es posible y las necesidades de protección son evidentes (prima facie). En algunos países, el ACNUR asume la determinación bajo su mandato o está involucrado de otras maneras en el procedimiento de asilo.

A pesar de los esfuerzos del ACNUR y otros para promover el uso de sistemas consistentes, todavía hay variaciones en las formas de identificar las necesidades de protección internacional de región a región e incluso entre países de la misma región.

Este capítulo brinda orientación sobre cómo desarrollar legislación y políticas, y su contenido, sobre:

- La responsabilidad estatal de asumir la determinación de la condición de personas refugiadas;
- La determinación de la condición de persona refugiada ya sea de forma individual o prima facie;
- Quién está incluido en la definición de persona refugiada, en particular sobre los elementos de la definición y casos particulares, concretamente relacionados con la edad, el género y la diversidad;
- La situación de los refugiados palestinos;
- Quién debe ser excluido de la condición de persona refugiada; y
- Las formas temporales y complementarias de protección internacional.

Los temas procesales relacionados a la determinación de la condición de persona refugiada se abarcan en el Capítulo 7.

6.2 La responsabilidad del Estado de determinar la condición de persona refugiada

Es importante para los Estados adoptar una legislación nacional sobre la determinación de la condición de persona refugiada y las otras necesidades de protección internacional, en vez de utilizar sistemas informales o casuísticos. Esto es una parte fundamental de la responsabilidad del Estado de proteger a los refugiados y ayuda a garantizar la consistencia en las prácticas, así como su conformidad con las obligaciones internacionales.

La Convención de 1951 no indica el procedimiento a seguir para determinar la condición de persona refugiada. Los parlamentarios pueden tener un gran impacto en la protección de las personas refugiadas al promover la adopción de leyes consistentes con las obligaciones internacionales en materia de protección internacional de los refugiados y los derechos humanos; al tiempo que se toma en consideración la estructura administrativa y constitucional del país, y las otras leyes vigentes.

El Comité Ejecutivo del ACNUR

“Subraya que la protección de los refugiados es una responsabilidad primordial de los Estados y que el papel que incumbe a este respecto al ACNUR en virtud de su mandato no puede ser un sustituto de las medidas efectivas, la voluntad política y la plena cooperación de los Estados”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusión No. 81 \(d\), 1997](#)

El rol supervisor del ACNUR en el contexto de la determinación de la condición de persona refugiada

Como parte de las responsabilidades del ACNUR de supervisar y apoyar en la implementación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, el ACNUR está disponible para asistir a los Estados en los procesos de establecer y mejorar la calidad del procedimiento de determinación. La oficina local del ACNUR puede brindar asesoría en las múltiples formas en las que el ACNUR se puede involucrar en estos procesos.

En línea con este rol supervisor, el ACNUR también emite directrices para asistir a los Estados (y a su propio personal) con la determinación de la condición de persona refugiada. El [Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado](#), emitido por el ACNUR ante la solicitud del Comité Ejecutivo, es particularmente relevante. Otros instrumentos legales y de políticas relevantes son las directrices de protección internacional y el material relacionado a los países, lo cual incluye [directrices de elegibilidad](#), consideraciones de protección y recomendaciones sobre el no retorno.

Los Estados parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 deben dar información y datos estadísticos al ACNUR sobre la condición de las personas refugiadas, la implementación de la Convención, y sobre las leyes, reglamentos y decretos en materia de refugiados. Algunas veces el ACNUR también ejerce un rol supervisor u observador, e incluso toma parte, en el proceso de toma de decisiones, ya sea en primera o segunda instancia. En algunos contextos, el derecho del ACNUR a intervenir ante los tribunales o cortes se especifica en la ley. (Para más información sobre el rol supervisor del ACNUR, ver capítulo 2.4- El mandato y rol del ACNUR).

Legislación sobre la determinación de la condición de persona refugiada: ¿Qué debe incluir?

La legislación que regule la determinación de la condición de personas refugiada y los procedimientos relacionados debe:

- Designar una autoridad central responsable de evaluar las solicitudes de asilo en primera instancia;
- Designar un organismo independiente de segunda instancia, que brinde un recurso efectivo contra las decisiones negativas para quienes decidan apelar;
- Garantizar que ambas instancias cuenten con el conocimiento y pericia necesarios, por medio de un financiamiento adecuado que facilite la capacitación del personal, fuentes de información de país de origen y la creación y puesta en marcha de mecanismos de control de calidad del procedimiento;
- Adoptar una definición de persona refugiada en línea con la Convención de 1951 y los instrumentos regionales aplicables, la cual debe incluir tanto a quienes están incluidos, como a quienes están excluidos y las formas aplicables de protección complementaria;
- Establecer los procedimientos a seguir, ya sean de carácter individual o grupal, e incluir las salvaguardias apropiadas para garantizar la eficiencia y justicia del procedimiento; esto debe incluir las garantías procesales mínimas del debido proceso;
- Identificar el estatus que será concedido a quienes requieran de protección internacional, ya sea el estatus de persona refugiado o de beneficiaria de formas complementarias de protección y los derechos que les corresponden; y
- Asignar los recursos necesarios para garantizar la eficiencia y justicia del procedimiento.

Ver también el capítulo 3.4 – Desarrollar sistemas de asilo. El capítulo 7 brinda más información sobre cómo asegurar la justicia y eficiencia del procedimiento de asilo.

En algunos países, **El ACNUR realiza la determinación de la condición de persona refugiada bajo su mandato**, concretamente en países que no son parte de la Convención de 1951/Protocolo de 1967, pero también en países parte de la Convención de 1951/Protocolo de 1967 donde los procedimientos de determinación aún no han sido establecidos o son inadecuados, como parte del proceso de asistir a los Estados a asumir su responsabilidad de determinar esta condición. El ACNUR también realiza determinaciones individuales como prerrequisito para el reasentamiento.

La determinación de la condición de persona refugiada realizada por el ACNUR usualmente trae consigo beneficios significativos en términos de protección. Puede ayudar a proteger al individuo contra la devolución y permitirle acceder a asistencia y soluciones duraderas, aunque solo los Estados pueden incorporar el procedimiento de determinación en un marco legal más amplio. Es por esto que el **ACNUR anima a los Estados a asumir la responsabilidad de determinar la condición de persona refugiada**.

Para los Estados que están iniciando con el procedimiento de determinación, el proceso es gradual y progresivo; y el ACNUR busca brindar un apoyo continuo. Normalmente, el ACNUR se involucra en brindar asistencia técnica a los Estados que están redactando la legislación pertinente, en asistir en la creación del sistema nacional de asilo, realizando capacitaciones, supervisando actividades, realizando procedimientos de determinación conjuntos o paralelos, o siendo parte de los procedimientos de toma de decisiones, o asumiendo un rol de observador por un periodo de tiempo.

► [Brindando protección: Asistiendo a los Estados a asumir la responsabilidad de determinar la condición de persona refugiada – Una evaluación preliminar](#), (en inglés), ACNUR, 2014

6.3 Determinar la condición de persona refugiada

Determinar la condición de persona refugiada implica realizar una evaluación individual de cada solicitud de protección internacional con base en sus propios méritos y los criterios establecidos en la Convención de 1951 y los instrumentos regionales aplicables. En la mayoría de las situaciones en las que la cantidad de personas que buscan asilo no es abrumadora, los Estados optan por aprobar e implementar leyes que establecen los criterios básicos para ser reconocido como persona refugiada en un procedimiento individual.

Muchos Estados han desarrollado sistemas sofisticados para determinar la condición de refugiado y otras necesidades de protección internacional. Algunos han adoptado un procedimiento único para examinar las solicitudes de asilo y otras necesidades de protección internacional simultáneamente, aunque se le da prioridad a la condición de refugiado antes de analizar si la persona es elegible para otro estatuto complementario.

En ocasiones, los Estados adoptan disposiciones legislativas para reconocer la condición de persona refugiada de forma grupal y establecen las condiciones que justifican el uso de este método, por ejemplo, el número de llegadas y la naturaleza de las solicitudes.

La próxima subsección examina el reconocimiento prima facie de la condición de persona refugiada. Las secciones subsecuentes establecen los elementos clave que debe incluir la legislación para que los Estados sean capaces de determinar de modo preciso, primero, la inclusión y, posteriormente, la exclusión del estatuto de refugiado.

Reconocimiento prima facie de la condición de persona refugiada

Cuando una gran cantidad de personas huye de un conflicto armado u otras violaciones masivas de derechos humanos, examinar las solicitudes de asilo individualmente puede no ser práctico ni necesario. En estas circunstancias, los Estados y el ACNUR pueden decidir reconocer la condición de refugiadas a un grupo completo de personas. Este método de reconocimiento es apropiado cuando las condiciones del país de origen indican, de forma clara y objetiva, que quienes huyen están en riesgo de sufrir un daño que los sitúa dentro de la definición de persona refugiada contenida en las Convenciones de 1951 o de la OUA, así como de la Declaración de Cartagena de 1984.

Cada miembro del grupo es considerado una persona refugiada prima facie, en ausencia de evidencia que indique lo contrario, es decir que la persona no cumple con los criterios o le es aplicable una de las cláusulas de exclusión.

Un método prima facie también puede ser apropiado en el caso de grupos de individuos en condiciones similares cuya afluencia no es a gran escala, pero que es evidente que comparten un riesgo común.

El reconocimiento prima facie ha sido una práctica común de los Estados y el ACNUR por más de 60 años. La mayoría de las personas refugiadas en regiones en desarrollo han sido reconocidas utilizando este método en vista de la afluencia de personas a gran escala.

¿Qué implica adoptar un método prima facie?

Un método prima facie:

- Significa que el Estado o el ACNUR reconocen la condición de persona refugiada con base en circunstancias evidentes y objetivas del país de origen;
- Reconoce que las personas que huyen de estas circunstancias están en un riesgo que los sitúa bajo la definición de la Convención 1951 y, de ser aplicable, de la Convención de la OUA/La Declaración de Cartagena (en el caso de los Estados) y (en el caso del ACNUR) de su mandato;
- Puede ser aplicado en el contexto de procedimientos individuales de determinación, pero se aprovecha mejor en situaciones grupales con base en información de registro preexistente, cuando la afluencia a gran escala provoca que la determinación individual sea impráctica, imposible o innecesaria;
- Opera únicamente para reconocer la condición de persona refugiada, las decisiones para denegar el estatus requieren de un examen individual;
- Permite que cada persona refugiada se beneficie de esta condición en el país en el que ha sido reconocida y disfrute de los derechos contenidos en el instrumento/convención aplicable; y
- No es una condición interina o provisional, su validez perdura hasta que se alcancen las condiciones para la cesación, o la condición sea cancelada o revocada. (Ver también capítulo 7.13- Cancelación, revocación)

¿Qué marco legal es necesario para utilizar un método prima facie?

La decisión de adoptar un método prima facie debe realizarse de conformidad con el marco legal a nivel nacional. Los Estados han adoptado varias formas de reconocer la condición de persona refugiada utilizando este método.

La forma más común es por decisión del poder ejecutivo, como por ejemplo una decisión del ministro pertinente, del presidente o del gabinete. La autoridad parlamentaria o administrativa responsable de los temas de personas refugiadas en el país de asilo también puede tomar dicha decisión. En cada caso, la entidad debe contar con la autoridad legal para hacerlo.

La decisión puede tomar la forma de una declaración, un decreto o una orden. Generalmente esta especificaría:

- La legislación doméstica aplicable que confiere la autoridad para declarar la utilización del método prima facie;
- Los instrumentos regionales o internacionales en los cuales se basa la condición de persona refugiada, junto a los derechos y deberes que acompañan esta condición;
- Una descripción de los eventos/circunstancias del país de origen o de residencia habitual anterior que motivan la decisión, o las características de la clase de personas beneficiarias a quien le será aplicable este método; y
- Las formas de revisión periódica y terminación.

Algunos Estados y el ACNUR aplican el reconocimiento prima facie en procedimientos individuales, por ejemplo, como parte de procedimientos simplificados o acelerados con base en la naturaleza manifiestamente fundada de un tipo de solicitudes o en presunciones de inclusión. En este tipo de situaciones, este método opera brindando un “beneficio probatorio” a la persona solicitante de asilo al aceptar un conjunto de hechos objetivos. La condición de persona refugiada se concede a aquellas personas que pueden establecer que pertenecen a la “clase de personas beneficiarias” preestablecida, a menos de que haya evidencia que indique lo contrario.

Para más información sobre la importancia de identificar oportunamente a los combatientes en situaciones de emergencia con refugiados y separarlos de la población civil a través de una detección cuidadosa, ver capítulo 5.5. – Responder a una situación de emergencia.

Práctica de los Estados:

Legislación o reglamentos que prevén el reconocimiento prima facie de la condición de persona refugiada– En África, la legislación sobre asilo en varios países, como [Burundi](#), [Gambia](#), [Kenia](#), y [Ruanda](#), contiene disposiciones sobre la determinación prima facie de la condición de personas refugiadas en situaciones de in-flujos masivos. En [América Latina](#), Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, y Venezuela tienen legislaciones o reglamentos sobre cómo responder a este tipo de situaciones. Generalmente, estas disponen la determinación prima facie o grupal en colaboración con el ACNUR.

Acciones clave para parlamentarios: Reconocimiento prima facie de la condición de persona refugiada

Para facilitar procedimientos céleres y efectivos para identificar y reconocer a las personas refugiadas, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Al momento de aprobar legislación sobre el reconocimiento prima facie de la condición de personas refugiada, apoyar disposiciones que requieran que la base legal del reconocimiento remita específicamente al instrumento en el cual se fundamenta, ya sea la Convención de 1951 o un instrumento regional.
- ✔ Garantizar que la legislación disponga que las personas que han sido reconocidas utilizando un método prima facie reciban todos los beneficios de la condición de persona refugiada.
- ✔ Garantizar que la legislación distinga claramente entre personas refugiadas y combatientes; dado que estos últimos no son elegibles para ser protegidos como refugiados. Los familiares civiles de los combatientes pueden

beneficiarse del reconocimiento prima facie y no deben ser internados con los combatientes.

- ✔ Los excombatientes no deben ser considerados solicitantes de asilo a menos de que se haya establecido que han renunciado permanente y genuinamente a las actividades militares, en cuyo caso, se debe realizar un examen individual detallado de la solicitud (en particular por su posible participación en actividades que los excluyen de esta protección).
- ✔ Cuando la legislación confiera a las autoridades la potestad de poner fin al reconocimiento prima facie, garantizar que esto solo aplique a los solicitantes de asilo que lleguen al país después de la fecha de revisión o reforma. Cualquier revisión de la condición o los derechos de las personas parte del grupo que ya han sido reconocidas como refugiadas debe realizarse de conformidad con las disposiciones de cancelación, revocación o cesación de la condición de personas refugiadas. (Para más información ver capítulo 7.13).

Para más información sobre situaciones de emergencia con refugiados ver capítulo 5.5

Práctica de los Estados:

Decretos ministeriales que conceden un reconocimiento prima facie— En la República Democrática del Congo, un decreto ministerial adoptado en 2013 realizó un reconocimiento prima facie de la condición de refugiadas a las personas provenientes de la República Centro Africana que huyeron en 2010 y 2012. En 2015, otro decreto ministerial reconoció la condición prima facie de las personas que huyeron de los disturbios en Burundi.

- ▶ [Directrices sobre protección internacional no. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado](#), ACNUR, 2015, incluye declaraciones modelo.

6.4 La definición de persona refugiada: ¿A quiénes incluye?

Para ser reconocida como refugiada, una persona debe tener un temor fundado de ser perseguida si regresa a su país de origen o residencia habitual. Este temor debe estar relacionado a uno o más de los cinco motivos establecidos en el artículo 1A (2) de la Convención de 1951: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.

En países en los que la Convención de 1969 de la OUA es aplicable o la Declaración de Cartagena está incorporada en la legislación nacional, se utiliza la definición de persona refugiada contenida en estos instrumentos (ver también Capítulo 1.3- Normas y estándares regionales sobre el derecho de los refugiados).

¿Qué es “persecución”?

No hay una definición universal de “persecución”, y el término no es definido por la Convención de 1951. Se puede considerar que comprende serias violaciones de derechos humanos, lo cual incluye amenazas a la vida y a la libertad, así como otros tipos de daño grave. Adicionalmente, la acumulación de formas más leves de daño puede llegar a ser consideradas persecución. La discriminación también puede ser considerada persecución si sus efectos crean una situación intolerable o substancialmente perjudicial para la persona afectada.

Lo que se considere persecución depende de las circunstancias individuales de la persona solicitante de asilo, lo cual incluye su edad, género, opiniones, sentimientos y desarrollo psicológico.

La persecución puede derivar de las acciones de las autoridades del Estado, pero también puede emanar de agentes no estatales, como grupos armados, crimen organizado, pandillas, miembros de una familia o la población en general, cuando el Estado es incapaz de o no está anuente a brindar protección.

¿Qué significa “temor fundado”?

Lo que se considera “un temor fundado de ser perseguido” depende de las circunstancias particulares de cada caso. Esto incluye un elemento subjetivo y uno objetivo.

- El elemento subjetivo requiere de una evaluación de los antecedentes, el perfil y las experiencias de la persona solicitante de asilo a fin de determinar si su principal motivación para solicitar asilo es el temor.
- El elemento objetivo requiere considerar las declaraciones de la persona solicitante en contexto. Considerando lo que se sabe sobre la situación del país de origen, las experiencias personales de la persona solicitante, y las experiencias de otras personas en situaciones similares. ¿El temor de la persona solicitante parece ser fundado?

“Por causa de” uno o más de los cinco motivos:

Para ser considerada refugiada bajo la Convención de 1951, una persona debe mostrar un temor fundado de ser perseguida “por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”, (artículo 1A(2)). Esto se conoce como el “nexo causal”. Cuando se investigan los hechos de un caso, el examinador debe determinar la razón o razones que fundamentan el temor de persecución, considerando que:

- Uno o más de los cinco motivos pueden aplicar y pueden traslaparse frecuentemente;
- Los motivos de la Convención pueden ser uno de factores que fundamentan el temor de la persona, pero pueden no ser el único motivo o el motivo dominante;
- En algunos casos, la intención o el motivo de persecución puede ser claro. Cuando se puede demostrar que el agente de persecución atribuye o imputa al solicitante de asilo uno de los motivos de la Convención, esto es suficiente para satisfacer el requisito de “nexo causal”.
- En otros casos no es posible establecer la intención o motivo del agente de persecución. Esto no es un prerrequisito. El enfoque debe estar en el predicamento temido de la persona solicitante de asilo en relación con el contexto general del país.
- Cuando el agente de persecución es un actor no estatal, el nexo causal se puede establecer ya sea porque el motivo de la persecución está relacionado a la Convención de 1951, sin importar el motivo por el cual el Estado no puede brindar protección; o porque el motivo de persecución no está relacionado con la Convención de 1951, pero la motivación del Estado para no brindar protección está vinculada a una de estas razones.

¿Tienen derecho a la condición de persona refugiada? Algunos casos especiales

🔍 ¿Puede un soldado ser refugiado?

Para ser reconocida como refugiada, una persona debe ser civil. Alguien que continúe involucrado en actividades armadas no es elegible para disfrutar de la protección internacional como refugiado. (Para más información sobre el carácter civil y humanitario del asilo ver capítulo 5.5- Responder a una situación de emergencia).

🔍 ¿Puede un desertor ser refugiado?

Cada país, como parte de su derecho de autodefensa, tiene derecho a requerir a sus ciudadanos realizar servicio militar. Al mismo tiempo, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce a los individuos el derecho de objeción de conciencia ante este tipo de servicio. Algunas leyes nacionales no regulan adecuadamente estos casos de objeción de conciencia, por ejemplo, eximiendo a la persona del servicio o permitiéndole cumplir de alguna forma alternativa. En este tipo de situaciones, una persona solicitante de asilo puede establecer un temor fundado de persecución si él o ella pueden enfrentar, por ejemplo, un castigo desproporcionado o arbitrario por rehusarse a cumplir con su servicio militar, o por rehusarse, durante su servicio militar, a participar de actos contrarios al derecho internacional.

🔍 ¿Puede un criminal ser refugiado?

El derecho internacional de los refugiados no fue creado con la intención de proteger a los criminales llevados ante la justicia por sus acciones. Esto se refleja en los criterios de elegibilidad de la condición de persona refugiada de la Convención de 1951. Una persona que huye de un proceso penal legítimo o de una sanción, en vez de una persecución, normalmente no es refugiada.

Sin embargo, una persona puede ser acusada de un crimen por motivos políticos u otras razones ilegítimas. Este puede ser el caso cuando el procedimiento penal se basa en una ley o política de carácter persecutoria o es administrada en esta forma, por ejemplo, cuando la acusación penal está motivada por una de las razones de la Convención de 1951, y/o cuando el posible castigo es excesivo o desproporcionadamente severo.

Asimismo, una persona que enfrenta un procedimiento penal legítimo puede estar en riesgo de persecución por razones ajenas a dicho procedimiento. En casos en que hay indicios tanto de una persecución como de que la persona pudo haber estado involucrada en actividades criminales, es necesario considerar si hay motivos para aplicar las cláusulas de exclusión del artículo 1F de la Convención de 1951.

🚫 ¿Puede un criminal de guerra ser refugiado?

Alguien que ha participado en crímenes de guerra está específicamente excluido de la protección y asistencia concedida a las personas refugiadas. Si hay motivos fundados para considerar que una persona solicitante de asilo ha cometido o ha participado en este tipo de crímenes, él o ella no deberían recibir protección como persona refugiada. Esto aplica también para personas que han participado en crímenes contra la humanidad o violaciones graves de derechos humanos- lo cual incluye el crimen de genocidio. (Para más información sobre exclusión ver capítulo 6.6 ¿Quiénes están excluidos de la condición de persona refugiada? más adelante).

🚫 ¿Puede una persona apátrida ser refugiada?

La definición de persona refugiada incluye explícitamente a las personas que no tienen una nacionalidad o que están fuera de "su país de residencia habitual". Sin embargo, no todas las personas apátridas son refugiadas. Ellas deben estar fuera de su país de residencia habitual por las razones indicadas en la definición de persona refugiada. Ser apátrida, puede hacer que una persona sea particularmente vulnerable ante las violaciones de sus derechos. Ellas pueden no tener documentos, acceso a otros derechos y algunas veces pueden enfrentar discriminación severa y acumulativa como consecuencia de su condición. Si dicho trato constituye persecución con base en uno de los motivos de la Convención, debe ser determinado en un análisis individual de cada caso.

🚫 ¿Puede una persona que huye de los efectos del cambio climático ser refugiada?

Si una persona que huye de los efectos del cambio climático cruza una frontera internacional, normalmente no sería considerada como refugiada; pero la situación muchas veces es más complicada. Por ejemplo, el cambio climático puede causar una escasez de recursos vitales (como agua, tierra y comida). Esta escasez puede detonar la violencia y los conflictos armados que fuerzan a las personas a huir a otros países. Estas personas calificarían como refugiadas, si, por ejemplo, son blanco de las hostilidades o su gobierno conscientemente ha obstaculizado o restringido la asistencia con el objetivo de castigarlas o excluirlas con base en uno de los motivos de la Convención de 1951. Por ejemplo, *comunidades étnicas o religiosas enteras se han visto afectadas desproporcionadamente por la inseguridad alimentaria o la hambruna consecuencia de un conflicto, estableciendo así una conexión entre su temor fundado de persecución y uno o más de los motivos de la Convención de 1951. Las personas que huyen a través de las fronteras en el contexto del cambio climático también pueden ser refugiadas de conformidad con los instrumentos regionales de derecho de los refugiados. Por ejemplo, la Convención de 1969 de la OUA incluye un criterio más amplio que el artículo 1A (2) el cual otorga protección a las personas que se han visto obligadas a buscar asilo como resultado de "acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen", lo cual puede incluir situaciones en las que los efectos del cambio climático exacerban el conflicto o la violencia.*

- ▶ [Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado](#), ACNUR, 1979, reedición, 2011
- ▶ [Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados](#), ACNUR, 2001
- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No. 10: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con el servicio militar en el contexto del artículo 1A \(2\) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967](#), ACNUR, 2013
- ▶ [Consideraciones jurídicas sobre la protección de los refugiados para las personas que huyen de países afectados por el conflicto y la hambruna, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2017
- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A\(2\) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado](#), ACNUR, 2016

¿Es aplicable la Convención de 1951 a las personas que huyen de la violencia y los conflictos armados?

La mayoría de las personas refugiadas hoy en día huyen de la violencia y los conflictos armados. Para finales de 2016, la mitad de las personas refugiadas bajo la responsabilidad del ACNUR provenían de tan solo cuatro países en conflicto: Afganistán, Somalia, Sudan del Sur y la República Árabe de Siria.

La Convención de 1951 protege a las personas que huyen de conflictos armados, ya sean internacionales o internos, y otras situaciones de violencia. Usualmente estas situaciones están basadas o motivadas por razones de raza, etnicidad, religión, política, género o grupos sociales. En dichos contextos, individuos o comunidades enteras pueden verse amenazadas, atacadas o desarraigadas por razones claramente vinculadas a los motivos de la Convención.

Algunos factores para considerar cuando se aplica la definición de la Convención de 1951 a personas refugiadas que huyen de conflictos armados incluyen:

- La Convención de 1951 no sugiere que una persona debe sufrir una persecución individualizada para ser considerada refugiada. Una persona refugiada puede compartir un temor de persecución con muchas otras personas;
- Las amenazas a la vida o la libertad, las violaciones serias de derechos humanos, incluyendo la tortura o tratos inhumanos y degradantes, y otras formas de daño constituyen persecución para los propósitos de la definición de persona refugiada, ya sea que ocurran en tiempos de paz, de conflicto armado, u otra situación de violencia;
- Los conflictos y la violencia usualmente están motivados por divisiones étnicas, religiosas, políticas, o sociales, y/o pueden perjudicar grupos de personas a causa de estas diferencias; y
- Es importante que los oficiales de elegibilidad tengan acceso a información de alta calidad sobre la situación en los países de origen de las personas solicitantes, a fin de que sean capaces de entender la naturaleza del conflicto y los perfiles de las personas que están en riesgo de persecución, individualmente o como parte de un grupo.

Adoptar un enfoque sensible a las diferencias de edad, género, y diversidad sexual durante el procedimiento de determinación

Por muchos años, la definición de persona refugiada fue interpretada a partir de la perspectiva y experiencias de un hombre adulto. Como resultado, muchas solicitudes presentadas por mujeres, niñas y niños, así como aquellas motivadas por la orientación sexual o identidad de género de las personas, han sido evaluadas de forma incorrecta o pasadas por alto.

Hoy en día, sin embargo, el análisis y el entendimiento sobre los efectos de la edad, el género y la diversidad en el contexto de asilo han avanzado substancialmente. Actualmente, es ampliamente reconocido que estos factores deben ser entendidos y considerados al momento de determinar si una persona es refugiada. (Ver capítulo 7.11- Solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección).

Una interpretación sensible a la **edad** de la persona considera la forma particular en la que las niñas y niños experimentan la persecución, debido a factores como su edad, su nivel de madurez y desarrollo, así como su dependencia de los adultos. Las leyes y reglamentos nacionales deben considerar las formas particulares en las que se manifiesta la persecución experimentada por las niñas y niños. La persecución de sus familiares, el reclutamiento de menores de edad, la trata de niñas y niños con fines de prostitución, la explotación sexual, y la mutilación genital femenina son algunas formas específicas y manifestaciones de persecución de menores de edad que pueden justificar su reconocimiento como personas refugiadas. Las personas adultas mayores también pueden ser atacadas por su posición o rango particular, por ejemplo, al ser parte de un consejo de ancianos en la sociedad. Un trato que no sería considerado persecución de jóvenes adultos, podría serlo de adultos mayores dada su particular fragilidad.

La definición de persona refugiada no se refiere específicamente al **género** como un motivo de persecución, sin embargo, es ampliamente reconocido que puede influenciar, o dictar el tipo de persecución o daño sufrido y las razones para este trato. La definición de persona refugiada, interpretada adecuadamente, abarca las solicitudes con base en motivos de género, en estos casos, la persecución temida puede estar motivada por uno o más de los motivos de la Convención. Por ejemplo, una solicitud de asilo basada en la transgresión de normas religiosas puede ser analizada por motivos de religión, opinión política y/o pertenencia a un determinado grupo social.

Un abordaje del procedimiento de determinación sensible a la **diversidad** garantiza que la legislación en materia de asilo y aquellos que la implementan estén conscientes y consideren las diferentes experiencias y desafíos que enfrentan los grupos que usualmente sufren la exclusión social. Estos grupos incluyen personas con discapacidad, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI); así como minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas. Este tipo de abordaje requiere sensibilidad para entender cómo las circunstancias personales de las personas solicitantes de asilo pueden afectar sus experiencias, los tipos de persecución a los que pueden verse expuestas y el impacto de la misma, así como la forma en que las barreras físicas o de otro tipo, lo cual incluye las actitudes de otros, pueden menoscabar su capacidad para presentar su solicitud.

“Género” y términos relacionados: ¿Qué significan?

El término “género” y una variedad de otros términos relacionados no siempre son entendidos correctamente. Con base en publicaciones de [ONU Mujeres](#), [el ACNUR](#) y [los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género](#), estos términos se definen de la siguiente manera:

Género

Mientras que el sexo está determinado por condiciones biológicas, “género” se refiere a la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo. El género no es estático ni innato, pero adquiere un sentido de base social y cultural a lo largo del tiempo. El género usualmente define los deberes, responsabilidades, limitaciones, oportunidades y privilegios de las mujeres y los hombres en cualquier contexto.

Persecución por motivos de género

La “persecución por motivos de género” es un término no jurídico que abarca una serie de situaciones en las que el género es una

consideración relevante a la hora de determinar la condición de persona refugiada. Ambos mujeres y hombres pueden presentar solicitudes basadas en motivos de género, aunque por lo general son presentadas por mujeres. Normalmente, la persecución por motivos de género abarca, generalmente, actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir los valores y costumbres morales, y discriminación u otro tipo de daño con base en la orientación sexual o la identidad de género.

Orientación Sexual

“Orientación sexual” se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por otras personas de diferente sexo/género o del mismo sexo/género o más de un sexo/género, y de entablar relaciones íntimas y sexuales con ellas.

Identidad de género

“Identidad de género” se refiere a la experiencia de género innata, profundamente interna e individual de una persona, que puede o no corresponder con la fisiología de la persona o su sexo al nacer. Incluye tanto el sentir personal del cuerpo, así como otras expresiones de género que incluyen la vestimenta, la forma de hablar y los gestos.

El Comité Ejecutivo “Toma nota con reconocimiento de los esfuerzos especiales realizados por los Estados para incorporar la perspectiva del género en las políticas, los reglamentos y las prácticas de asilo; alienta a los Estados, al ACNUR y a otras partes interesadas a promover una mayor aceptación de la idea de que la persecución puede guardar relación con el género o practicarse mediante la violencia sexual y a incluir esta idea entre sus criterios de protección”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusión No. 87 \(L\), 1999, \(en inglés\)](#)

¿Tienen derecho a la condición de persona refugiada? Algunos casos de género y edad

🕒 ¿Puede un niño soldado ser refugiado?

A pesar de las prohibiciones en derecho internacional y regional sobre el uso de los niños soldados, este fenómeno persiste. El ACNUR considera que el reclutamiento forzado de un niño menor de 18 años ya sea por parte del Estado o un grupo armado no estatal, constituye persecución.

Ambos niños y niñas pueden ser reclutados forzosamente y obligados no solo a servir como soldados sino también como cocineros, portadores, mensajeros y espías. Las niñas pueden ser forzadas a tener relaciones sexuales con miembros de la milicia o del grupo armado. En consecuencia, las niñas y niños soldados pueden tener un temor fundado de persecución a causa del trato al que son sometidos, o por las conductas en las que deben involucrarse forzosamente, o ambos. Al regresar a su país o sus comunidades de origen, estas niñas y niños pueden estar en riesgo de ser acosados, reclutados nuevamente o víctimas de retribuciones.

Cuando una niña o niño solicitante de asilo encaja en alguna de las categorías descritas previamente, él o ella debe ser reconocido como refugiado.

En principio las niñas y niños soldados pueden ser excluidos de la condición de persona refugiada si han cometido crímenes atroces. Sin embargo, se debe tener mucho cuidado al evaluar la posible exclusión de un niño o niña, dado que él o ella puede ser tanto víctima como perpetrador, y puede no haber alcanzado la edad para ser responsable penalmente de conformidad con la ley del país de asilo. Incluso si se considera que la exclusión es aplicable, ayudar a las niñas y niños soldados a reintegrarse en la vida civil es una prioridad. (Para más información sobre exclusión, ver capítulo 6.6 ¿Quiénes están excluidos de la condición de persona refugiada?)

🕒 ¿Puede una víctima de trata ser persona refugiada?

No todas las víctimas de trata son personas refugiadas, pero algunas pueden serlo. Si una víctima de trata manifiesta temor de regresar a su país de origen, es importante determinar si el daño que la persona teme es el resultado de haber sido tratada, o si equivale a persecución. Las autoridades deben evaluar el temor de la persona a ser excluida, discriminada o castigada por la familia o la comunidad, el riesgo de ser tratada nuevamente ante la falta de protección estatal, y el riesgo a represalias contra la víctima (o su familia) por haber cooperado con las autoridades judiciales en la investigación por trata de personas. En algunos casos, el individuo tratado puede haber experimentado un trato tan atroz que puede constituir persecución por sí mismo, y el trauma de regresar podría ser demasiado. Las consideraciones de género y edad son particularmente relevantes en este examen. Las cortes de muchos países han determinado que las víctimas y posibles víctimas de trata pueden ser consideradas "miembros de un determinado grupo social" según el riesgo que enfrenten al regresar. Otros motivos para el reconocimiento de la condición también podrían aplicar, según el caso concreto.

🕒 ¿Puede una mujer o una niña que temen ser sometidas forzosamente a la mutilación genital femenina ser refugiada?

Todas las formas de mutilación genital femenina son consideradas dañinas y violentan una serie de derechos humanos, de conformidad con la jurisprudencia internacional y nacional y la doctrina legal. Muchas jurisdicciones han reconocido que la mutilación genital femenina implica la imposición de un daño grave que constituye persecución y lo han declarado ilegal. Dado que la práctica afecta a las niñas desproporcionadamente, puede ser considerada como un tipo específico de persecución contra las niñas o por motivos de género. El nexo a la Convención de 1951 usualmente está basado en la opinión política, la religión y/o la pertenencia a un determinado grupo social.

❓ ¿Puede una mujer ser refugiada porque se rehúsa a cumplir con normas sociales o religiosas?

Una mujer que huye de la violencia, formas graves de discriminación u otras formas graves de daño porque se rehúsa a respetar normas sociales o religiosas estrictas en una determinada sociedad; puede ser elegible para la condición de persona refugiada. La violencia sexual, como la violación, generalmente se considera persecución. La persecución puede ser por razones políticas, étnicas o religiosas, o con base en la pertenencia de la mujer a un determinado grupo social o por su raza. La persecución puede emanar tanto de autoridades estatales, o en ausencia de protección adecuada, como de actores no estatales.

❓ ¿Puede una mujer que teme violencia doméstica ser refugiada?

Las mujeres víctimas de abuso doméstico no tienen derecho a solicitar asilo de forma automática, pero algunas podrían tenerlo, cuando el abuso es grave y no hay protección disponible por parte de las autoridades. Cada caso debe ser examinado individualmente y se debe considerar el contexto cultural, religioso y político particular. Algunas preguntas para evaluar estas solicitudes son: ¿Qué tan severo y persistente es el daño, puede ser considerado persecución? Si el temor de persecución es fundado, ¿está relacionado a alguno de los motivos de la Convención? ¿Qué protección tiene el solicitante de asilo según la ley, y en la práctica? ¿Las autoridades son conscientes de la persecución y la toleran? ¿Las autoridades son incapaces de o no quieren brindar protección?

❓ ¿Puede una persona que huye a causa de su orientación sexual ser refugiada?

En muchas partes del mundo, las personas experimentan serias violaciones a sus derechos humanos y otras formas de persecución a causa de su orientación sexual o identidad de género, ya sea real o imputada, y pueden calificar como refugiadas. La orientación sexual o identidad de género son aspectos fundamentales de la identidad humana. Ninguna persona debería ser forzada a abandonar o esconder su orientación sexual o identidad de género. Un análisis apropiado sobre si una persona solicitante de asilo lesbiana, gay, bisexual, transgénero o intersexual (LGTBI) es refugiada bajo los términos de la Convención de 1951, en consecuencia, debe partir de la presunción de que las personas tienen derecho a vivir en la sociedad como son y no deben esconderlo.

Es común que las personas solicitantes de asilo LGTB hayan estado expuestas a serios abusos, por ejemplo, violaciones u otras formas de violencia física, psicológica y sexual. En algunos países, también pueden haber sido sometidas a institucionalizaciones forzadas, operaciones de reasignación de sexo y/o terapias con fármacos o de electrochoque, a fin de cambiar o alterar su orientación sexual. Todas estas prácticas constituyen persecución.

Si una persona solicitante de asilo LGTB proviene de un país donde las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo consentidas son penalizadas, la determinación debe evaluar la severidad de la pena, la cual por sí misma puede ser persecutoria, así como la intención con la cual se implementan estas leyes. Incluso cuando son raramente aplicadas, las leyes penales que prohíben las relaciones homosexuales pueden crear o contribuir a un ambiente de intolerancia, que puede exponer a los individuos LGTB a un riesgo de persecución. Asimismo, las leyes de aplicación general sobre decencia pública, matrimonios, o trabajo sexual pueden ser aplicadas de forma desproporcional a las personas LGTB.

Historia de una familia refugiada:

Pareja de salvadoreños no videntes se hacen los muertos para escapar de la amenaza de las pandillas

Cuando pandilleros armados balacearon su hogar en El Salvador, la pareja de no videntes Rosario y Víctor* tomaron a su hija de 10 años, Natalia, y se tiraron al suelo para esquivar las balas.

Minutos más tarde, figuras que no pudieron ver, entraron a su casa y se acercaron, mientras ellos seguían en el suelo. “Estaba paralizada, muerta en cada parte de mi cuerpo”, relata Rosario. “Pero cuando nos dimos cuenta de que era la policía, empezamos a respirar de nuevo”.

La familia había sido acosada por la pandilla que demandaba “renta” por las dos clínicas de masaje terapéutico que tenían. Cuando la pandilla duplicó su demanda la familia cerró sus negocios, y tuvo que cambiar de casa varias veces para escapar de sus acosadores.

Fácilmente reconocibles por sus características y sus canas grises, la pandilla los encontró varias veces. Reconociendo su vulnerabilidad, la policía ideó un plan original, tal vez macabro, para sacar a la familia de su casa aun cuando los incesantes ojos de las pandillas estuvieran vigilando. La familia debía fingir estar muerta.

Acomodándolos en camillas y cubriéndolos con sábanas blancas, los oficiales sacaron a la familia de su casa, uno por uno, por las calles del destalado vecindario, acompañados de un médico forense, para aumentar la credibilidad.

Era claro que la vida de la familia en El Salvador había terminado. Una vez fuera de su barrio, se unieron a decenas de miles de personas que escapaban de la violencia de las pandillas en El Salvador, o como se conocen en Centroamérica “maras”, cuyos crímenes van desde extorsiones, violaciones y asesinatos hasta tráfico de drogas, secuestros, y trata de personas.

La policía los llevó a un punto cercano a la frontera con Guatemala, dejando a Rosario y a Víctor al cuidado de Natalia. “Estábamos a salvo, pero no teníamos nada más que nuestras pijamas”, recuerda Víctor. “Solo teníamos unos cuantos dólares que habíamos pedido prestados cuando cruzamos hacia Guatemala, guiados todo el camino por nuestra hija”.

Una vez en Guatemala, pasaron dos días durmiendo en la calle sin comida. Fueron finalmente ayudados por un chofer de camión que reconoció la situación desesperada en la que se encontraban, y los acercó a la frontera México. Una vez allí, buscaron ayuda en un albergue para migrantes. Con la ayuda del ACNUR, la familia fue transferida a un albergue en otra parte de México que tenía mejores instalaciones para las personas con discapacidad visual.

La pareja solicitó, y recibió, asilo en México. Ahora se han asentado y encontrado un poco de paz. A Rosario y a Víctor les gustaría iniciar nuevamente con su negocio de masajes terapéuticos, sin embargo, aún se preocupan por las pandillas, cuyo alcance es internacional.

**Nombres ficticios por motivos de seguridad*

[“Pareja de salvadoreños invidentes se hacen los muertos para escapar de la amenaza de las pandillas”](#); ACNUR, 2016

“El Alto Comisionado (para los Derechos Humanos) recomienda a los Estados que, para combatir la violencia (Contra los individuos con base en su orientación sexual e identidad de género): Velen porque no se devuelva a ninguna persona que huya de la persecución por su orientación sexual o identidad de género a un territorio donde su vida o libertad estarían amenazadas y porque las leyes y las políticas de asilo reconozcan que la persecución por la orientación sexual o la identidad de género puede ser un motivo válido para una solicitud de asilo; y eliminen los interrogatorios intrusivos e inapropiados sobre las historias sexuales de los solicitantes de asilo y sensibilicen al personal que trata con los refugiados y los solicitantes de asilo”.

[Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género,” 2015](#)

Práctica de los Estados

Especificar en la legislación que la persecución puede estar basada en motivos de género—Varios Estados han decidido especificar en su legislación que la persecución por motivos de género puede ser un motivo para reconocer la condición de persona refugiada, incluso cuando la inclusión específica de esta disposición no es necesaria para reconocer a una persona refugiada con base en estos motivos. En [Centro y Sudamérica](#), **Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay** y **Venezuela** han optado por esta mitología. En Europa, la **Unión Europea** especificó en su [Directiva sobre requisitos](#) del 2011 que la persecución puede estar motivada por acciones motivados exclusivamente por cuestiones de género. Muchos **Estados miembros de la UE** tienen legislación en este sentido, al igual que algunos países no miembros como la [Antigua República Yugoslava de Macedonia](#), [Moldavia](#) y [Noruega](#). En otros lugares, las legislaciones de [Sudan del Sur](#) y de [Uganda](#) se refieren a “prácticas discriminatorias con base en género” como posibles formas de persecución.

Práctica de los Estados

Especificar en la legislación que la persecución puede estar basada en la orientación y/o identidad de género— En la Unión Europea la Directiva sobre Requisitos especifica que “podría incluirse en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual” o identidad de género. La legislación en [Sudáfrica](#), [Finlandia](#) y [Suecia](#) también indica específicamente que las personas de una “orientación sexual” particular pueden constituir un determinado grupo social.

Práctica regional

[Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#). El artículo 60 de este convenio, el cual entró en vigor en el 2014, compromete a los Estados a adoptar “las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género pueda reconocerse como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) del Convenio, relativo al estatuto de los refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria”.

- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No. 1: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A \(2\) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967](#), ACNUR, 2002
- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No.2: “Pertenenencia a un determinado grupo social” en el contexto del artículo 1A \(2\) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967](#), ACNUR, 2002
- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A\(2\) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata](#), ACNUR, 2006
- ▶ [Directrices de Protección Internacional No. 8: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1\(A\)2 y 1\(F\) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados](#), ACNUR, 2009
- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A \(2\) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967](#), ACNUR, 2012
- ▶ [Guías sobre las Solicitudes de Asilo relativas a la Mutilación Genital Femenina](#), ACNUR, 2009
- ▶ [Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen](#), Comité de la ONU sobre los derechos del niño, 2005
- ▶ [Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres](#), Comité de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2014

¿Pueden los Estados adoptar sus propios criterios para reconocer a una persona como refugiada?

Un Estado puede adoptar criterios más inclusivos que los encontrados en la Convención de 1951, o en las definiciones de la Convención de la OUA de 1969 o la Declaración de Cartagena.

Un Estado signatario, sin embargo, no puede imponer un criterio que restrinja aún más la definición contenida en la Convención de 1951, o si son parte de la Convención de la OUA de 1969, la definición ampliada allí contenida. Por ejemplo, un Estado no podría rehusarse a reconocer como refugiadas a personas con discapacidades o SIDA, o personas de un país o religión en particular. Estas personas, si cumplen con la definición de persona refugiada, deben ser protegidas. Asimismo, se les debe brindar asistencia y soluciones adecuadas, ya sea en el país de asilo o, en casos urgentes, a través del reasentamiento en otro país de asilo.

- ▶ [Directrices sobre Protección Internacional No.4: La “alternativa de huida interna o reubicación” en el contexto del artículo 1A \(2\) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados](#), ACNUR, 2003

¿Qué es la alternativa de huida o reubicación interna?

Al examinar las solicitudes de asilo, algunas jurisdicciones aplican el concepto de alternativa de huida o reubicación interna. Esto se refiere a áreas específicas del país de origen de la persona solicitante en las que no hay riesgo de un temor fundado de persecución, y donde, dadas las circunstancias particulares de cada caso, es razonable esperar que la persona pueda establecerse y vivir una vida normal.

Si se considera la posibilidad de huida o reubicación interna en el contexto de un procedimiento de determinación de condición de refugiado, **se debe identificar un área en particular y se le debe otorgar al solicitante de asilo una oportunidad adecuada de responder.**

Como parte de un análisis integral de la solicitud de asilo, en la cual se ha establecido un temor fundado de persecución en una parte del país de origen, es necesario evaluar tanto si es relevante como razonable que la persona solicitante de asilo se traslade a vivir a una ubicación específica en el interior del país de origen.

El análisis sobre la **relevancia** debe considerar si el área de reubicación propuesta es práctica, segura y legalmente accesible y si la persona refugiada estaría expuesta a un riesgo de ser perseguida o a un daño grave. Cuando el riesgo de persecución emana de un agente Estatal, la alternativa de huida interna no es relevante.

El análisis de **razonabilidad** implica evaluar si la persona es capaz de vivir en el área propuesta sin dificultades excesivas, considerando las circunstancias personales de la persona solicitante de asilo, como persecuciones pasadas, seguridad, respeto por los derechos humanos y la posibilidad de supervivencia económica.

El concepto no es aplicable a los Estados parte de la Convención de la OUA de 1969 o en el contexto de la Declaración de Cartagena sobre las personas que huyen “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. En estos casos, estos instrumentos especifican que la condición de persona refugiada aplica ya sea que el riesgo esté presente en una parte o en la totalidad de su país de origen.

Acciones clave para parlamentarios:

Inclusión

Para garantizar que las personas refugiadas sean reconocidas de conformidad con los estándares internacionales, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la definición del término “persona refugiada” utilizado en la legislación nacional incluya todos los elementos de la Convención de 1951. La definición debe referir específicamente al artículo 1(A)2 del a Convención de 1951 y su protocolo de 1967 (y de ser pertinente al artículo I, párrafo primero de la Convención de la OUA de 1969 o la Declaración de Cartagena).
- ✔ Si su país es parte de la Convención de la OUA de 1969, asegurarse que la definición de “persona refugiada” incluya los elementos adicionales del artículo I, párrafo 2 de dicha Convención.

- ✔ Si la Declaración de Cartagena de 1984 es incorporada a la legislación nacional, asegurarse que la definición del término “persona refugiada” incluya los elementos adicionales de la conclusión III, párrafo 3.
- ✔ Si su Estado aún no es parte de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 o la Convención de la OUA de 1969, apoyar respuestas pragmáticas que permitan el reconocimiento ad hoc de los individuos o grupos como personas refugiadas, e instar por la extensión de esta protección de forma sistemática a otras personas refugiadas en el futuro.
- ✔ Cuando se propongan proyectos de ley para regular aspectos específicos de la definición de persona refugiada, utilizar el Manual del ACNUR sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y las [Directrices del ACNUR sobre protección internacional](#) como referencias para garantizar que la definición se incorpore de forma adecuada en la legislación.

6.5 ¿Que sucede con las personas refugiadas provenientes de Palestina?

El artículo 1D de la Convención de 1951 establece que la Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas. En la práctica esto excluye a las personas palestinas que son refugiadas como consecuencia de los conflictos Árabe-Israelíes de 1948 y 1967 y que reciben protección o asistencia de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio (UNRWA). UNRWA opera en Jordania, Líbano, Siria, Cisjordania y Gaza. (Ver también el capítulo 2.5 - La cooperación del ACNUR con otras Agencias de la ONU y otras organizaciones intergubernamentales, UNRWA y el caso especial de las personas de Palestina).

Sin embargo, esto no significa que las personas palestinas no se puedan beneficiar de la protección de la Convención de 1951. El artículo 1D de dicha Convención también establece que cuando la protección o asistencia de la otra agencia u organismo de la ONU “haya cesado por cualquier motivo” y la suerte de tales personas no se haya solucionado definitivamente de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las ONU, dichas personas tendrán “derecho ipso facto a los beneficios del régimen de esta Convención”.

Cuando las personas palestinas, fuera del área de competencia de UNRWA, solicitan asilo, el significado sobre la frase “cesado por cualquier motivo” deviene relevante. Esta frase no debe ser interpretada restrictivamente. Lo que es importantes es si la protección de UNRWA ha cesado por una o más razones objetivas, lo cual incluye los casos en que la persona salió del área operativa de UNRWA a causa de un riesgo contra su vida, integridad física, seguridad, libertad o alguna otra razón de protección. También se debe considerar si hay alguna barrera práctica, legal o razón de seguridad que le impiden regresar al primer país de asilo y acogerse nuevamente a la protección o asistencia de UNRWA.

Cuando la protección o asistencia de UNRWA ha cesado, y suponiendo que los artículos 1C, 1E y 1F no aplican, la persona en cuestión tiene derecho de forma inmediata a los beneficios de la Convención de 1951. De esta manera la Convención de 1951 evita el traslape de competencias entre UNRWA y el ACNUR y, en conjunto con el estatuto del ACNUR, garantiza la continuidad de la protección y asistencia de las personas refugiadas palestinas según sea necesario.

► [Intervención escrita del ACNUR ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de El Kott y otros contra Hungría, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2011

6.6 ¿Quiénes están excluidos de la condición de persona refugiada?

El artículo 1 de la Convención de 1951 contiene varias disposiciones según las cuales personas que cumplan con los criterios de “inclusión” de la definición de refugiadas no son elegibles para recibir protección internacional. Este puede ser el caso, tal y como se explicó anteriormente, de las personas que reciben protección o asistencia de un organismo de la ONU diferente del ACNUR (de con-

¿Qué sucede con las personas que no merecen protección?

De conformidad con el artículo 1F de la Convención de 1951, una persona no es elegible para recibir protección como refugiada si hay motivos fundados para considerar que él o ella ha:

- Cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad;
- Cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; o
- Sido culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Hay dos **razones detrás de estas cláusulas de exclusión**. Primero, ciertos actos son tan graves que hacen que el perpetrador no merezca la protección como refugiado. Segundo, la protección como persona refugiada no debe interponerse entre quienes cometieron estos graves delitos y la justicia.

La legislación nacional debe utilizar el lenguaje del artículo 1F de forma textual, dado que este enumera exhaustivamente los motivos de exclusión basado en una conducta delictiva o la participación en actos contrarios a los propósitos y principios de Naciones Unidas. Los motivos de exclusión no deben confundirse con las excepciones del principio de no devolución que se establecen en el artículo 33(2) de la Convención de 1951 y las situaciones en las que la persona refugiada constituye un peligro para la seguridad del país de asilo o de su comunidad.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha solicitado a los Estados **aplicar las cláusulas de exclusión “escrupulosamente”** con

el fin de proteger la integridad de la institución del asilo ([Conclusión No. 82 \(XLVIII\)](#)). Aplicadas adecuadamente, las cláusulas de exclusión del artículo 1F también garantizan que las personas responsables por crímenes de terrorismo no sean elegibles para la condición de personas refugiadas (ver también capítulo 4.3 - Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados). La exclusión puede tener graves consecuencias para el individuo, por lo cual es importante aplicar las cláusulas de forma **restrictiva** y solamente después de que se hayan evaluado detalladamente las circunstancias particulares del caso.

Para justificar la exclusión, se debe establecer, con base en evidencia clara y confiable, que hay serios motivos para considerar que la persona en cuestión es responsable personalmente por los actos que corresponden con las tres categorías del artículo 1F. Este **análisis es complejo** y no es adecuado para procedimientos acelerados o simplificados, aunque puede ser apropiado darles prioridad, por ejemplo, si se presentan en el contexto de un procedimiento de extradición. (Para más información sobre extradición ver capítulo 4.2- Admisión al territorio y el alcance del deber de *no devolución*).

La Convención de la OUA de 1969 reproduce el lenguaje del artículo 1F de la Convención de 1951 en su artículo 1(5), y también hace referencia a los casos de personas culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de la OUA (actualmente Unión Africana) en el artículo 1(5) (c). Esta frase debe leerse en conjunción con el artículo 1F(c) de la Convención de 1951, dado que la Convención de la OUA complementa la Convención de 1951, y en vista de la estrecha conexión entre los propósitos de la Unión Africana y los de Naciones Unidas.

formidad con el primer párrafo del artículo 1D); pero también puede ser el caso de las personas que no requieren de protección internacional por otros motivos, o que no lo merecen. Estas cláusulas de “exclusión” se encuentran en los artículos 1E y 1F de la Convención de 1951.

Según el artículo 1E, si una persona es reconocida por las autoridades de un país en el que reside como poseedora de los mismos derechos y obligaciones que sus ciudadanos, él o ella no tienen derecho a beneficiarse de la protección de la Convención. Dichas personas en realidad no requieren de protección como refugiadas, dado que ya disfrutaban de la protección de un gobierno.

El artículo 1F se refiere a una situación mucho más compleja, la de las personas que no merecen la protección como refugiadas.

Acciones clave para parlamentarios:

Exclusión

Con el fin de garantizar que aquellas personas que no merecen protección como refugiadas sean tratadas de forma justa al aplicar las reglas de exclusión, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Apoyar el uso de legislación nacional que incluya textualmente las disposiciones de la Convención de 1951 y, cuando sea aplicable, de la Convención de la OUA de 1969. Así como a oponerse a la adición de más motivos de exclusión.
- ✔ Abogar contra el análisis de exclusión en el marco de procedimientos acelerados o simplificados. Asimismo, oponerse a cualquier consideración de exclusión en el contexto de procedimientos de admisibilidad de una solicitud. La exclusión es un tema complejo que requiere un examen detallado de los méritos de la solicitud.
- ✔ Garantizar que la legislación **no** disponga la exclusión de la persona refugiada con base en la comisión de un grave delito común en el país de asilo, dado que el artículo 1F (b) se refiere a delitos cometidos antes de la admisión, es decir, antes del ingreso al país. Las personas sospechosas de delitos en el país de asilo deben ser tratadas de conformidad con las leyes penales del país.
- ✔ Si la legislación doméstica contiene definiciones sobre delitos “graves” y “comunes”, consultar y tomar en cuentas las consideraciones establecidas en la [Directriz de protección internacional del ACNUR sobre exclusión](#), párrafos.14-15 y párrafos 37-43 de la [nota de información](#) correspondiente, con el fin de garantizar que cualquier definición se ajuste a esta directriz.

- ▶ [Directrices sobre protección internacional no. 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados](#), ACNUR, 2003
- ▶ [Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951](#), ACNUR, 2003
- ▶ [Nota del ACNUR sobre la interpretación del artículo 1E de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951](#), ACNUR, 2009

6.7 Formas complementarias y temporales de protección internacional

La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son los instrumentos básicos para garantizar la protección de las personas que huyen del desplazamiento forzado a través de fronteras internacionales. Estos instrumentos son complementados por los instrumentos regionales sobre derecho de refugiados, en particular la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984. La Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena contienen definiciones ampliadas que protegen a las personas que se han visto obligadas a dejar su país a causa de situaciones violentas o disturbios. En otras regiones, sin embargo, dichas personas no siempre son reconocidas como personas refugiadas, pero pueden estar en necesidad de protección internacional a largo plazo o de forma temporal. Las formas complementarias o temporales de protección han sido desarrolladas para atender a este desafío.

Formas de protección complementaria

Algunos Estados brindan formas de protección complementaria a las personas que no califican como personas refugiadas según el derecho internacional o regional, pero que de todos modos requieren de protección internacional, puesto que están en riesgo de un daño serio en su país de origen y no pueden ser protegidas en él. Las formas complementarias de protección están reguladas en la legislación nacional. Algunas veces se extienden a personas que no pueden regresar a sus países por razones prácticas, por ejemplo, desastres naturales o ambientales, o por razones humanitarias.

Es importante que dichas formas de protección sean genuinamente complementarias y no menoscaben la protección como personas refugiadas. Las personas solicitantes de asilo que cumplen con los criterios de la Convención de 1951 o con los criterios ampliados de los instrumentos regionales de derecho de los refugiados deben ser reconocidas como personas refugiadas.

Los derechos derivados de las formas complementarias de protección varían ampliamente de un país a otro. Algunos Estados extienden todos los derechos que se conceden normalmente a las personas refugiadas, mientras que otros brindan poco más que la protección contra la no devolución. La experiencia indica que las personas en necesidad de protección complementaria, al igual que las refugiadas, pueden no ser capaces de regresar a sus hogares por muchos años. Con el fin de posibilitar que cuenten con una vida digna mientras tanto, es necesario garantizarles un estatus legal, acceso al mercado laboral, documentos de identificación y viaje; y la posibilidad de reunirse con sus familiares, entre otros derechos.

► [Conclusión No. 103 \(LVI\) sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2005

Formas complementarias de protección: Principios rectores

El Comité Ejecutivo del ACNUR establece una serie de principios rectores en su [Conclusión No. 103 \(LVI\) sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección](#). Estos explican que:

- Las formas complementarias de protección pueden contribuir a garantizar que se brinde protección internacional a las personas que tienen derecho a ser protegidas contra la no devolución, pero que no cumplen con la definición de personas refugiada de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 o el derecho regional de los refugiados;
- Los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 deben ser interpretados de modo que todas las personas que cumplan con dichos criterios sean plenamente reconocidas y protegidas en virtud de dichos instrumentos, y no se les ofrezca sólo una forma complementaria de protección;
- Al conceder formas complementarias de protección a las personas necesitadas de ella, los Estados deben buscar brindar el mayor grado de estabilidad y certeza, garantizando los derechos humanos y las libertades fundamentales de esas personas sin discriminación, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales pertinentes y teniendo debidamente presentes los intereses superiores del niño y los principios de la unidad familiar;
- Un procedimiento único e integral de determinación a cargo de una autoridad central de expertos que permita la evaluación de la condición de refugiado, seguida de otras necesidades en materia de protección internacional, como forma de evaluar todas las necesidades de protección internacional. Lo cual posibilita garantizar que todas las necesidades de protección internacional sean consideradas, sin menoscabar la protección de las personas refugiadas.

Acciones clave para parlamentarios: Protección complementaria

Con el fin de garantizar que las personas en necesidad de protección internacional la reciban de conformidad con los estándares legales internacionales y las prácticas estatales, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ En países donde no aplique la Convención de la OUA de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984, apoyar la introducción de formas complementarias de protección como una forma pragmática de responder a las necesidades de protección de las personas que se han visto obligados a dejar sus hogares por situaciones violentas o disturbios.
- ✔ Velar por que la legislación sobre formas complementarias de protección no menoscabe el régimen de protección de las personas refugiadas aclarando en la ley que primero se debe determinar si una persona solicitante de asilo es o no refugiada antes de evaluar si es elegible para alguna forma de protección complementaria.
- ✔ Promover la inclusión de disposiciones en la legislación que proporcionen un estatus legal para las personas elegibles para una forma de protección complementaria.
- ✔ Cuando la legislación prevea la exclusión de las formas complementarias de protección, garantizar que el criterio aplicado sea el mismo que el establecido en el artículo 1F de la Convención de 1951, dado que los motivos de exclusión pueden afectar a personas refugiadas.
- ✔ Promover disposiciones que garanticen un trato igualitario para las personas refugiadas y las beneficiarias de las formas complementarias de protección.

Protección o estadía temporal

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido que la protección temporal puede ser una respuesta de protección provisional, en particular en situaciones de influjos masivos, así como en el contexto de otras crisis humanitarias. La protección temporal no debe ser usada como un sustituto de la protección como persona refugiada u otras formas complementarias de protección. La protección temporal puede ser útil cuando no es posible para un Estado evaluar si otras formas de protección resultan aplicables, hasta que esto sea posible nuevamente.

La protección o estadía temporal son herramientas pragmáticas de protección internacional que reflejan el compromiso y la práctica de los Estados de ofrecer santuario a quienes huyen o han sido afectados por crisis humanitarias.

- ▶ [Directrices del ACNUR sobre protección temporal o acuerdos de estancia](#), febrero, 2014.

Práctica de los Estados

Estatus de protección temporal– En los [Estados Unidos](#), las autoridades pueden designar un país extranjero para otorgar el estatus de protección temporal (TPS) si las condiciones en dicho país impiden a sus nacionales retornar de forma segura temporalmente. Esto incluye situaciones de violencia armada, conflictos, desastres naturales, epidemias u otras condiciones extraordinarias y temporales. Un individuo con el estatus de protección temporal no puede ser expulsado de los Estados Unidos o detenido con base en su estatus migratorio. Los beneficiarios del TPS pueden obtener permisos laborales y pueden obtener autorización para salir y regresar a los Estados Unidos. Sin embargo, el TSP es un beneficio discrecional y temporal que no conduce a un estatus de residencia legal permanente.

- ▶ [Directrices del ACNUR sobre protección temporal o acuerdos de estancia](#), ACNUR, 2014

Práctica de los Estados

Protección Humanitaria y Temporal para las personas desplazadas por desastres: Varios países prevén la protección humanitaria y temporal de personas desplazadas por desastres ambientales o naturales. Después del terremoto en Haití en el 2010, por ejemplo, los Estados adoptaron diferentes estrategias para brindar protección humanitaria a los haitianos que huyeron del desastre o que se encontraban fuera del país al momento del terremoto y que no podían regresar a su hogar. En **Brasil**, por ejemplo, una serie de “resoluciones normativas” permitieron a las autoridades emitir visas humanitarias de 5 años de duración a las personas haitianas que huyeron del terremoto y, posteriormente, emitieron visas de residencia permanente tanto a las personas haitianas que se encontraban en territorio brasileño, como a través de la embajada de Brasil en Puerto Príncipe. En **Argentina**, los reglamentos migratorios permitieron un “desembarco provisional” y la admisión con base en motivos humanitarios de aquellos individuos que no cumplían con las condiciones regulares de admisión. La legislación de Argentina también dispone que los individuos que huyen de un desastre ambiental o natural causado por el ser humano pueden obtener un estatus migratorio especial como “residentes transitorios”. En Europa, la legislación en [Finlandia](#) especifica que las personas que no califican para obtener el estatus como refugiadas o para protección complementaria pueden recibir protección humanitaria si no pueden regresar a su país de origen, esto incluye los casos en que esto “es consecuencia de catástrofes ambientales”. Esta legislación también brinda protección temporal en el contexto de influjos masivos de personas, lo cual incluye a aquellos provocados por un desastre ambiental. En [Suecia](#), la legislación incluye a las personas que “son incapaces de regresar a su país de origen a causa de un desastre ambiental” en la definición de quienes necesitan protección internacional.

¿Qué implica la protección temporal?

La protección temporal:

- Es una respuesta de emergencia a desplazamientos a gran escala que brinda protección inmediata ante los efectos de una crisis o desastre y un estándar mínimo de trato;
- Puede servir para brindar protección a una categoría más amplia de personas que aquellas cubiertas por la Convención de 1951, los instrumentos regionales de derecho de los refugiados, o las formas complementarias de protección;
- Ha evolucionado con el paso del tiempo para convertirse en una respuesta apropiada, ante crisis humanitarias y movimientos poblacionales mixtos, transfronterizos y complejos, basada en la cooperación multilateral y una distribución equitativa de cargas y responsabilidades;
- También puede ser útil cuando la naturaleza de las necesidades de protección o la volatilidad de la situación requiera de una respuesta en un periodo limitado de tiempo, al menos inicialmente;
- Debe ser flexible para reaccionar oportunamente ante una situación de crisis o un desastre, al tiempo que se proporciona un nivel mínimo de protección;
- Debe incorporar como mínimo los estándares de trato establecidos en la [Conclusión No. 22 del Comité Ejecutivo](#) sobre la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala (Ver también el capítulo 5.4- Normas de trato en situaciones de afluencia a gran escala: ¿Qué hacer?), así como un estatus legal formal, protección explícita ante la violencia, lo cual incluye violencia sexual y de género, y protección especial para grupos particulares, como las personas con discapacidad;
- En general no es apropiada para situaciones originadas en conflictos o eventos a largo plazo, cuando no es probable que el retorno al país de origen se de en el corto plazo; y
- Requiere de un monitoreo constante para determinar si continúa siendo una herramienta de protección adecuada para el caso en particular.

¿Qué sucede con las personas que huyen en el contexto de desastres y el cambio climático?

El desplazamiento como resultado de desastres, incluyendo el desplazamiento transfronterizo, es una realidad en muchas partes del mundo; y es probable que crezca, dado el aumento esperado en la magnitud y frecuencia de dichos desastres a causa del cambio climático.

Es probable que la mayoría de dichos desplazamientos ocurra dentro de las fronteras de un país, es decir desplazamiento interno. **La primera responsabilidad de los Estados** es prevenir el desplazamiento, cuando sea posible, y, cuando esto no pueda ser evitado, deben proteger y brindar soluciones duraderas a las personas desplazadas.

Los mecanismos internacionales y regionales, y las políticas disponibles no abordan suficientemente los desafíos planteados por el desplazamiento transfronterizo en este contexto. No hay un instrumento internacional que proteja a las personas que se desplazan a través de las fronteras a causa del cambio climático. Bajo el derecho internacional de los refugiados, las personas que huyen de situaciones provocadas por el cambio climático normalmente no califican como refugiadas. (Ver capítulo 6.4 La definición de persona refugiada: ¿A quiénes incluye? ¿Puede una persona que huye de los efectos del cambio climático ser refugiada?)

Sin embargo, existe una **amplia variedad de medidas que pueden ser utilizadas** para proteger a las personas afectadas por los desastres que han huido a través de las fronteras. Estas incluyen la emisión de visas humanitarias, la suspensión de deportaciones, el conceder la condición de persona refugiada en casos excepcionales, acuerdos bilaterales o regionales sobre el movimiento libre de personas, hacer más expeditos los canales regulares de migración, o la emisión de permisos laborales. No obstante, hasta ahora, las respuestas de los Estados han sido, en su mayoría, casuísticas y descoordinadas.

La Iniciativa Nansen y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres

En el 2012, Suiza y Noruega lanzaron la [Iniciativa Nansen](#) (en inglés) con el fin de fomentar el consenso sobre una agenda de protección que abarcara las necesidades de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Este proceso implicó la realización de consultas regionales entre gobiernos y actores de la sociedad civil, incluyendo al Pacífico, el Cuerno de África, Centroamérica, el Sudeste Asiático, y el Sur de Asia.

En el 2015, estos esfuerzos culminaron en que 109 Estados dieran su apoyo a la [Agenda de Protección ante el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático](#), parte de la Iniciativa Nansen. La Agenda de Protección de la Iniciativa proporciona a los Estados buenas prácticas para prevenir y prepararse ante el desplazamiento transfronterizo causado por desastres. También contiene medidas para proteger y responder de forma previsible a las necesidades de las personas que se han visto obligadas a huir en el contexto de desastres causados por los efectos del cambio climático. La agenda introduce un abordaje integral, al referirse a la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras, así como al manejo del riesgo de dicho desplazamiento en el país de origen. Esta agenda promueve un abordaje que se enfoca no en el desarrollo de un nuevo instrumento internacional, sino más bien en la integración de prácticas efectivas por parte de los Estados y las organizaciones regionales en sus propios marcos normativos de conformidad con su situación y desafíos particulares.

En el 2016, el proceso liderado por los Estados que siguió a la adopción de esta agenda de protección fue llevado adelante por la [Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, \(en inglés\)](#), la cual es apoyada por el ACNUR. Esta plataforma busca garantizar la implementación de las recomendaciones establecidas en la Agenda de Protección de la iniciativa Nansen.

- ▶ [Consideraciones jurídicas sobre la protección de los refugiados para las personas que huyen de países afectados por el conflicto y la hambruna, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2017
- ▶ [Conceptos clave sobre el desplazamiento por cambio climático y desastres](#), ACNUR, 2017

Acciones clave para parlamentarios:

Protección o estadía temporal

Con el fin de atender las necesidades de protección internacional por medio de la protección o estadía temporal cuando sea apropiado, de conformidad con el derecho internacional y la práctica de los Estados, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Si se introduce la protección temporal en la legislación, fomentar su uso como una respuesta provisional de protección ante situaciones de infuljos masivos y crisis humanitarias.
- ✔ Apoyar la provisión de un estatus legal formal a quienes se les ha concedido protección o estadía temporal. Idealmente, este estatus debería extenderse inicialmente por un año, y ser renovable por un periodo máximo de tres años.
- ✔ Como mínimo, garantizar que las personas a quienes se les otorgue protección o estadía temporal cuenten con protección contra la devolución y que el trato que reciban sea consistente con los estándares básicos de derechos humanos enumerados en la [Conclusión No. 22 del Comité Ejecutivo](#) (ver también el capítulo 5.4 Responder a un infuljo masivo, Normas de trato en situaciones de afluencia a gran escala: ¿Qué hacer?) y el derecho internacional o regional de los derechos humanos aplicable.
- ✔ Garantizar que los beneficiarios de protección o estadía temporal puedan acceder al procedimiento de asilo, y que el acceso a dicho procedimiento no precluya al expirar el régimen de protección temporal.
- ✔ Investigar la posibilidad de brindar un estatus temporal o humanitario con el fin de responder a las necesidades de protección de quienes huyen de los desastres y los efectos del cambio climático que no cumplen con la definición de la Convención de 1951.
- ✔ Usar los foros bilaterales y/o regionales para establecer acuerdos y estrategias comunes con el fin de atender al desplazamiento transfronterizo resultante de los desastres y efectos del cambio climático; ya sea a través de la provisión de visas humanitarias, la suspensión de las deportaciones, concediendo la condición de persona refugiada en casos excepcionales, usando acuerdos bilaterales o regionales de libre tránsito, hacienda más expeditos las vías migratorias normales, o emitiendo permisos laborales.

Capítulo 7

Construir procedimientos de asilo justos y eficientes



© ACNUR / Bassam Diab

7.1 Introducción

La Convención de 1951 le da libertad a cada Estado contratante para establecer el procedimiento que considere más apropiado para determinar la condición de persona refugiada y las otras necesidades de protección internacional. El procedimiento adoptado debe estar en línea con los estándares internacionales de protección de personas refugiadas y las obligaciones derivadas de los derechos humanos, así como tomar en cuenta la estructura constitucional y administrativa de cada país.

Este capítulo establece los elementos básicos y estándares procedimentales necesarios para que los procedimientos de asilo sean justos y eficientes, y sean consistentes con los principios de protección de las personas refugiadas. También enumera una serie de herramientas para hacer el procesamiento más expedito. En muchos casos un procedimiento único puede ser más justo y más eficiente.

Dependiendo del contexto, los mecanismos desarrollados en algunos países, con más recursos, diferentes tradiciones legales y administrativas, y/o grandes influjos de personas, pueden no ser relevantes en otros países. En consecuencia, algunos de los temas abarcados en este capítulo pueden ser aplicables solo en algunas jurisdicciones.

Sin embargo, las garantías procedimentales mínimas y los principios del debido proceso, tal y como se desprenden de las obligaciones derivadas de los derechos humanos y los sistemas legales administrativos alrededor del mundo, deben estar presentes en todos los procedimientos de asilo.

Las subsecciones de este capítulo examinan:

- Los procedimientos de asilo justos y eficientes;
- Las garantías procesales mínimas;
- Cómo garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos;
- Cómo registrar y adjudicar solicitudes, incluyendo procedimientos en fronteras y aeropuertos;
- Los procedimientos de admisibilidad, incluyendo los conceptos de primer país de asilo y tercer país seguro, así como los mecanismos para determinar quién es responsable de evaluar las solicitudes de asilo recibidas en esta etapa en algunos países;
- La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia, incluyendo el análisis de credibilidad;
- Los procedimientos acelerados, incluyendo las solicitudes manifiestamente infundadas;
- Las solicitudes posteriores y el abandono o desistimiento de solicitudes;
- La apelación y recursos efectivos;
- Las personas solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección en los procedimientos de asilo, incluyendo niñas y niños, no acompañados o separados; mujeres; familias; sobrevivientes de violencia y tortura; personas traumatizadas; personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI) y personas con discapacidad;
- El reconocimiento de la condición de persona refugiada, incluyendo la concesión de un estatus de residencia seguro y duradero y la emisión de documentos de identidad y de viaje;
- La cancelación, revocación y cesación de la condición de persona refugiada;
- La situación de las personas que no requieren protección internacional, lo cual incluye su retorno.

Las obligaciones y derechos de las personas que han sido reconocidas como personas refugiadas, o sobre las cuales se ha determinado que requieren de protección internacional, lo cual incluye los derechos establecidos en la Convención de 1951 y en el derecho internacional de los derechos humanos, se abarcan en el Capítulo 8.

¿Qué estructuras sostienen los procedimientos de asilo justos y eficientes?

Garantizar la existencia de **estructuras adecuadas para la determinación** de la condición, tanto en primera como en segunda instancia, significa que los parlamentarios deben:

- Identificar a la(s) autoridad(es) responsable(s) de registrar las solicitudes de asilo, puede ser el mismo organismo encargado del procedimiento de determinación en primera instancia o uno separado;
- Identificar una única autoridad central experta responsable de recibir las solicitudes y determinar las necesidades de protección internacional de quienes buscan asilo, también debe ser responsable de cualquier procedimiento de admisibilidad, transfronterizos o acelerados, si estos están previstos en la legislación;
- Identificar un tribunal experto independiente u otro organismo responsable de evaluar las apelaciones con el fin de garantizar un remedio efectivo contra las decisiones negativas en primera instancia;
- Establecer en la legislación las responsabilidades de estas autoridades, así como los requisitos de imparcialidad y cualificaciones apropiadas; y
- Asignar personal y recursos suficientes a estas autoridades, con el fin de que puedan fortalecer sus capacidades, brindar cursos sobre el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos aplicable y técnicas apropiadas de entrevista; y, de esta forma, capacitar a los oficiales de elegibilidad para cumplir con su tarea de forma expedita y justa.

7.2 Procedimientos de asilo justos y eficientes

Los procedimientos de asilo justos y eficientes son esenciales para lograr una implementación completa e inclusiva de la Convención de 1951. Estos procedimientos le permiten al Estado identificar a aquellas personas que son refugiadas según la Convención de 1951 y a aquellas que necesitan protección internacional, así como a quienes no. Ambos, procedimientos basados en estándares justos, y la consistencia en la toma de decisiones son elementos esenciales para la integridad de un sistema de asilo estatal basado en la legalidad.

Con el fin de que los parlamentarios puedan asegurarse de que las personas solicitantes de asilo cuentan con acceso efectivo a los procedimientos de asilo y que los Estados puedan respetar sus obligaciones internacionales, los parlamentarios deben garantizar la existencia de estructuras administrativas adecuadas para la determinación de la condición; que las responsabilidades de las autoridades involucradas en el procedimiento se especifiquen claramente en la legislación nacional; que los procedimientos, incluyendo los fronterizos, sean claros; y que se disponga y respete una serie de garantías procesales mínimas.

Establecer un **procedimiento único** en el que se evalúen todas las posibles necesidades de protección permite que la solicitud sea analizada en su totalidad considerando tanto la definición de persona refugiada de la Convención de 1951/ de los instrumentos regionales, como cualquier necesidad complementaria/subsidiaria de protección. Un procedimiento único puede ser, en algunos casos, la forma más clara y expedita de identificar a quienes están en necesidad de protección internacional. Particularmente en países donde hay pocas solicitudes de asilo, un procedimiento único, célere y eficiente para la toma de decisiones es probablemente la mejor y más eficiente forma de atender a las mismas.

Invertir en medidas para mejorar la **calidad de las decisiones de primera instancia** es otra estrategia que puede apoyar la correcta toma de decisiones y reducir la presión en la etapa de apelaciones o la tasa de devoluciones. Dichas medidas pueden implicar la creación de mecanismos para una evaluación, revisión de la calidad de las decisiones y un control de calidad continuos.

Si un Estado debe lidiar con el desafío de un gran número de casos pendientes, también hay estrategias **procedimentales para el manejo de casos** que pueden ser utilizadas o desarrolladas para contribuir a agilizar y acelerar la determinación de las necesidades de protección de los solicitantes de asilo. Estas incluyen procedimientos unificados de registro y procedimientos simplificados o grupales, por ejemplo sobre solicitudes de un país donde es probable que se conceda el reconocimiento. Al igual que los procedimientos acelerados (abarcados con más detalle más adelante en el capítulo 7.8 Procedimientos acelerados), estos métodos deben ser aplicados de conformidad con las garantías procesales y altos estándares de calidad.

- ▶ [Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado](#), ACNUR, 1979, reedición 2011
- ▶ [Consultas Globales sobre la Protección Internacional: Informe de la Tercera Reunión del Tercer Ámbito: La protección de los refugiados en el contexto de los distintos sistemas de asilo: Recepción de los solicitantes de asilo, en particular los estándares de trato](#), ACNUR, 2001
- ▶ [Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR](#), ACNUR, 2003

¿Qué consecuencias tienen los procedimientos de asilo justos y eficientes?

Si los procedimientos de asilo son justos y eficientes, estos pueden:

- Beneficiar a las personas refugiadas, dado que pueden recibir una decisión pronta, obtener seguridad, e iniciar a reconstruir sus vidas;
- Beneficiar al gobierno, dado que las solicitudes son manejadas de forma expedita y eficiente en términos de costos, así como con el debido respeto a los principios de derechos humanos;
- Reducir el número de solicitudes en los servicios de recepción, desalentar los abusos del sistema de asilo, y evitar largos periodos de incertidumbre para las personas solicitantes de asilo;
- Contribuir de forma significativa a mejorar la capacidad de los Estados para administrar las llegadas de personas extranjeras;
- Ayudar al público a ser más anuente a apoyar la protección de personas refugiadas, dado que es claro que las autoridades nacionales están respondiendo a la presencia de solicitantes de asilo; e
- Identificar oportunamente a los individuos que no tienen derecho a recibir protección internacional, facilitando así su retorno.

Acciones clave para parlamentarios: Procedimientos de asilo justos y eficientes

Con el fin de promover el desarrollo y funcionamiento de procedimientos de asilo justos y eficientes conformes con el derecho internacional y las buenas prácticas, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la legislación asigne a una autoridad experta claramente identificada, la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo y tomar las decisiones de primera instancia, lo cual debe incluir cualquier procedimiento de admisibilidad, fronterizo o acelerados, si estos están previstos en la legislación. El organismo designado puede ser de naturaleza administrativa o cuasi judicial, de conformidad con el sistema legal prevaleciente en el país en cuestión. Este organismo requiere de recursos adecuados, lo cual incluye personal calificado y capacitado y servicios de calidad sobre información de país de origen, para que puedan ejercer sus funciones de forma efectiva. (Para más información ver el capítulo 7.7 La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia).
- ✔ Garantizar que la legislación también designe un tribunal u otra autoridad experta independiente con la responsabilidad de examinar los recursos de apelación a fin de garantizar un remedio efectivo sobre las decisiones negativas de primera instancia. (Para más información ver el capítulo 7.10 Apelación y recursos efectivos, más adelante).
- ✔ Si la legislación dispone otras formas de protección internacional además de la protección como persona refugiada, apoyar la introducción de un procedimiento único para identificar las necesidades de protección, con el fin de que cada caso sea examinado en su totalidad por la misma autoridad.
- ✔ Garantizar que la legislación y políticas públicas incorporen estándares procesales mínimos y, según sea necesario, los otros elementos descritos en las siguientes secciones.
- ✔ Apoyar la justicia y eficiencia en la toma de decisiones al proporcionar suficientes recursos con el fin de garantizar que:
 - Los oficiales, lo que incluye a los oficiales de fronteras, registro y elegibilidad, cuenten con las competencias necesarias. Esto implica, entre otras cosas, la asignación de recursos suficientes para el reclutamiento de personal calificado y para su capacitación continua; y
 - Haya servicios de información de país de origen y de otra información pertinente disponibles para capacitar a las autoridades de asilo en la toma de decisiones informadas y evaluaciones acertadas en cada caso, y que estos servicios brinden información precisa, imparcial y actualizada sobre los países de origen o residencia habitual de los solicitantes de asilo, sus leyes y su aplicación en la práctica.

7.3 Garantías procesales mínimas

Los procedimientos para determinar si se reconoce a una persona solicitante de asilo como refugiada varían alrededor del mundo, reflejando las diversas tradiciones legales, contextos nacionales, y la disponibilidad de recursos. Independientemente del sistema existente, se deben observar las garantías procesales mínimas o los estándares del debido proceso sobre todas las solicitudes, incluso aquellas presentadas en las fronteras y, en los casos en que se utilicen, los procedimientos de admisibilidad y procedimientos acelerados, simplificados o agilizados de cualquier manera.

Una persona solicitante de asilo tiene **derecho a ser escuchada**, de conformidad con las garantías del debido proceso y dentro de un plazo razonable, en primera instancia, por una autoridad única, centralizada y especializada establecida previamente por la ley y, en segunda instancia, ante una autoridad o tribunal diferente de, e independiente de la de primera instancia. El derecho a ser es-

¿Qué son las garantías procesales mínimas o los estándares del debido proceso?

Con base en las conclusiones del Comité Ejecutivo y los estándares internacionales de derechos humanos, como el derecho a ser escuchado y a un remedio efectivo, las garantías procedimentales mínimas/del debido proceso que deben reflejarse en la legislación y en los reglamentos de implementación incluyen:

- **El oficial a quien se dirige la persona solicitante de asilo en la frontera o en el territorio debe actuar de conformidad con el principio de *no devolución*.** Él o ella debe tener instrucciones claras para lidiar con casos en los que una persona exprese temor de ser devuelta, y referir dichos casos para que sean examinados y decididos por una autoridad única, centralizada y especializada responsable de las solicitudes de asilo.
- **La persona solicitante de asilo debe recibir la información y orientación necesarias** para continuar con el procedimiento en un lenguaje y forma que pueda comprender.
- **La solicitud debe ser examinada por una autoridad claramente identificada y personal calificado en el contexto de los procedimientos especiales establecidos**, los cuales deben contar con la experiencia y conocimientos necesarios; y deben ser capaces de comprender las vulnerabilidades, dificultades y necesidades particulares de las personas solicitantes de asilo.
- **Se deben respetar los principios de protección de datos y confidencialidad en todas las etapas del procedimiento.** (Ver también el capítulo 7.4- Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos).
- **La persona solicitante de asilo debe contar con las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como con acceso a asesoría y representación legal**, para presentar su solicitud a las autoridades competentes. Cuando existan servicios de asistencia legal gratuita, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a ella de ser necesario. Las personas solicitantes de asilo también deben contar con la oportunidad, de la cual deben ser informadas debidamente, de contactar a un representante del ACNUR.
- **La persona solicitante de asilo debe tener acceso al informe de la entrevista personal y se debe buscar su aprobación sobre este reporte** con el fin de evitar malentendidos y para aclarar contradicciones. (Ver también Capítulo 7.7 La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia, más adelante).
- **Aunque la carga de la prueba en principio pesa sobre la persona solicitante de asilo, el deber de cerciorarse y evaluar todos los hechos relevantes se comparte entre la persona solicitante de asilo y quien examina la solicitud.** La persona solicitante debe presentar su solicitud de asilo tan completa como sea posible y con toda la evidencia disponible que respalde su solicitud. La persona examinadora tiene una responsabilidad activa de usar los medios a su alcance para indagar y reunir información pertinente sobre la solicitud. (Ver también Capítulo 7.7 La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia, más adelante).
- **Las razones para no conceder la condición de persona refugiada, tanto de hecho como de derecho, deben constar en la decisión.** Dicha información debe ser compartida con la persona solicitante de asilo por escrito tan pronto como sea necesario para facilitar la preparación y presentación en tiempo de un recurso de apelación. La persona solicitante de asilo debe ser informada verbalmente en un lenguaje que él o ella comprenda sobre las razones que fundamentan la decisión, sobre su derecho a apelar la decisión negativa, y sobre los plazos y procedimientos aplicables para presentar dicho recurso. (Ver también Capítulo 7.7 La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia, más adelante).
- Si la persona solicitante de asilo no es reconocida, él o ella deben contar con **un plazo razonable para solicitar una reconsideración formal de la decisión por parte de una autoridad** separada e independiente, ya sea administrativa o judicial. Para ser efectivo, este remedio debe constar de una revisión de la solicitud por parte de una corte o tribunal, tanto de las consideraciones de hecho como de derecho con base en información actualizada. También se debe permitir a la persona solicitante de asilo permanecer en el territorio hasta que se haya alcanzado una decisión final excepto en casos muy limitados. (Ver también Capítulo 7.10 Apelación y recursos efectivos).

Acciones clave para parlamentarios:

Garantías procesales mínimas

Con el fin de garantizar el respeto por los estándares internacionales a través de la aplicación de garantías procesales mínimas, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Para garantizar la existencia de garantías procesales mínimas/estándares del debido proceso, garantizar que la legislación y/o reglamentos de implementación incorporen todas las garantías enumeradas anteriormente, lo cual incluye:
 - Especificar claramente la responsabilidad de las autoridades relevantes y su personal sobre la provisión de la información y orientación necesarias, así como de actuar de conformidad con el derecho internacional de los refugiados, en particular con el principio de no devolución;
 - Establecer procedimientos de asilo específicos con personal calificado;
 - Estipular que las personas solicitantes de asilo tienen derecho a asesoría y representación legal, a los servicios de un intérprete competente, y a la oportunidad de contactar al ACNUR, establecer la responsabilidad de las autoridades relevantes de informar a las personas solicitantes de asilo sobre estos derechos, y disponer el acceso a asistencia legal gratuita en caso de necesidad cuando esta esté disponible;
 - Estipular que la persona solicitante de asilo tiene derecho a acceder al reporte de la entrevista personal y la oportunidad de aclarar las posibles inconsistencias en una entrevista ulterior;
- Estipular que, aunque la persona solicitante de asilo es quien debe presentar la solicitud, el deber de cerciorarse y evaluar todos los hechos relevantes es un deber compartido entre la persona solicitante y quien examina la solicitud;
- Requerir que la autoridad competente emita las decisiones negativas por escrito explicando las razones, de hecho y de derecho, para no reconocer la condición de persona refugiada; y que comparta esta información con la persona solicitante de asilo tan pronto como sea posible para permitir la preparación y presentación en tiempo de un recurso de apelación;
- Requerir que la persona solicitante de asilo sea informada oralmente, en un lenguaje que comprenda, sobre las razones de la decisión, sobre su derecho a apelar las decisiones negativas, y sobre los plazos y procedimientos aplicables para presentar un recurso de apelación;
- Establecer un plazo razonable para que la persona solicitante de asilo que no ha sido reconocida pueda solicitar una revisión formal de la decisión por parte de una autoridad, corte o tribunal separado e independiente de la autoridad de primera instancia, capaz de revisar los aspectos de hecho y derecho de la decisión con base en información actualizada; y permitir a la persona solicitante permanecer en el territorio hasta que una decisión final haya sido alcanzada, excepto en casos muy limitados (según se describe en el capítulo 7.10 más adelante).
- ✔ Garantizar la asignación de recursos suficientes para que estas garantías puedan ser respetadas en la práctica.

cuchada requiere que la persona solicitante de asilo tenga la oportunidad de presentar su solicitud ante una autoridad competente, lo cual presupone que se le ha concedido acceso a seguridad y protección contra la devolución, lo cual incluye el no rechazo en fronteras y la protección contra la devolución indirecta. Una persona solicitante de asilo también tiene derecho a un remedio judicial efectivo sobre actos que atenten contra sus derechos fundamentales.

- ▶ [Conclusión NO. 8 \(XXVIII\) Determinación de la condición de refugiado](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 1977
- ▶ [Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR](#), ACNUR, 2003

7.4 Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos

Se debe respetar la confidencialidad de todos los aspectos de una solicitud de asilo en todas las etapas del procedimiento, lo cual incluye el propio hecho de que se ha presentado una solicitud. Garantizar la confidencialidad es esencial para crear un ambiente de seguridad y confianza que facilite a la persona solicitante de asilo compartir toda la información relevante relacionada a la solicitud, dado que esta es necesaria para realizar una evaluación adecuada y precisa.

Los principios de protección de datos y los estándares de derechos humanos requieren que toda la información personal sensible se mantenga en confidencialidad y no sea divulgada a terceros a menos de que la persona en cuestión haya dado su consentimiento informado. Este tipo de divulgación debe ser necesaria y proporcional a un objetivo específico y legítimo.

Como regla general, los Estados deben abstenerse de revelar cualquier información sobre la condición de una persona, ya sea solicitante de asilo o refugiada, a las autoridades de otro Estado a menos de que el individuo haya dado su consentimiento expreso para compartir dicha información. Esto es particularmente relevante cuando el otro Estado es el país de origen de la persona refugiada; y aplica sobre la información personal de la persona solicitante, así como sobre cualquier elemento relacionado a su solicitud, lo cual incluye el hecho mismo de que la solicitud ha sido presentada.

La divulgación de dicha información puede exponer el individuo en cuestión y/o a los miembros de su familia o asociados a serios peligros y/o dar lugar a riesgos de protección adicionales que harían precluir el regreso. La divulgación sin un fundamento legítimo, o de más información de la que sea necesaria para alcanzar el objetivo, puede constituir una violación al derecho a la privacidad de la persona refugiada.

Sin embargo, hay excepciones a los principios de protección de datos que pueden afectar a las personas refugiadas y solicitantes de asilo. El [Comité Ejecutivo del ACNUR](#), por ejemplo, ha reconocido que el compartir alguna información personal de forma adecuada puede ayudar a los Estados a combatir el fraude, atender los movimientos irregulares de personas refugiadas y solicitantes de asilo, y a identificar a quienes no tienen derecho a protección internacional, siempre que esto esté en línea con los principios de protección de datos y las derivadas del derecho internacional de los derechos humanos.

Estos principios y obligaciones requieren que la información personal solo sea transferida a una agencia nacional que vele por el cumplimiento de la ley o una corte:

- Si es necesario para los propósitos de detección, prevención, investigación, o persecución penal de un delito grave, en particular cuando se busca evitar un riesgo inmediato y substancial para la seguridad de un individuo o el público;
- Si la agencia o tribunal requirente es competente sobre la detección, prevención, investigación o persecución penal del delito en cuestión;
- Si la transferencia constituye una ayuda sustancial para la agencia o la corte en el cumplimiento de estos objetivos y esta información no puede ser obtenida de otras fuentes; y
- Si la transferencia de información no afecta de forma desproporcionada el derecho a la privacidad u otros derechos humanos de la persona refugiada o solicitante de asilo o los miembros de su familia o sus asociados.

Acciones clave para parlamentarios:

Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos:

Para garantizar el respeto por la confidencialidad y los principios y normas de protección de datos, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Considerando los posibles riesgos para las personas solicitantes de asilo y refugiadas, apoyar la inclusión en la legislación de disposiciones que protejan la confidencialidad de la información relacionada a los datos personales de solicitantes de asilo y personas refugiadas, lo cual incluye huellas digitales y otra información biométrica.
- ✔ En los casos en que la legislación nacional sobre la protección de la información no se encuentre muy desarrollada, considerar incluir salvaguardas para garantizar la confidencialidad en la legislación sobre temas de asilo.
- ✔ Garantizar que la legislación establezca claramente que en casos en los que se solicite información sobre una persona solicitante de asilo o refugiada por otro Estado se deben respetar los principios de protección de datos y los estándares de derechos humanos; y que la información personal solo puede ser compartida con autoridades judiciales nacionales, agencia o corte, cuando se cumpla con los criterios descritos anteriormente.
- ✔ Garantizar que los reglamentos indiquen claramente que el personal, incluyendo a los oficiales de fronteras, de seguridad, personal de recepción, asesores, intérpretes, asesores legales, y personal de salud, que trabajen con personas refugiadas y solicitantes de asilo, tienen el deber de garantizar la confidencialidad de la información recibida por parte de o sobre una persona refugiada o solicitante de asilo.
- ✔ Si se propone una legislación que permita a las autoridades judiciales acceder a las bases de datos de los Sistema de asilo, recordar a los otros sobre los riesgos que esto implica en términos de crear presunciones de sospechas criminales, cuando solicitar asilo no es un delito; o fomentar los prejuicios sobre los vínculos entre el asilo y criminalidad; así como fomentar la xenofobia y la intolerancia.
- ✔ Oponerse a cualquier disposición en la legislación que pueda permitir a las autoridades buscar la información necesaria para evaluar la solicitud de asilo del supuesto agente persecutor, dado que esto puede resultar en riesgos adicionales de protección para el solicitante de asilo y/o los miembros de su familia y dependientes al regresar, y/o poner en riesgo la libertad o seguridad de sus familiares o asociados que continúan viviendo en el país de origen.

En el caso de información sobre víctimas y testigos, siempre se debe contar con su consentimiento para la transferencia de información. (Para más información sobre las consideraciones de confidencialidad en el contexto de extradición ver el capítulo 4.2 Admisión al territorio y el alcance del deber de no devolución, procedimientos de extradición).

En algunos países las autoridades judiciales tienen autorización para acceder a las bases de datos de los sistemas de asilo. Se debe recordar, sin embargo, que esto provoca que las personas solicitantes de asilo tengan más probabilidades de estar expuestas a sospechas por la comisión de delitos que otras personas de la población, lo cual puede constituir una violación al principio de no discriminación. También puede fomentar los prejuicios sobre los vínculos entre el asilo y los delincuentes, y fomentar la xenofobia y la intolerancia. Esto puede ser contraproducente en términos de un manejo efectivo de los flujos migratorios y la evasión de tensiones sociales.

- ▶ [Política sobre la protección de Datos Personales de las Personas de Interés del ACNUR](#), ACNUR, 2015

7.5 Registrar y adjudicar solicitudes

Todas las personas solicitantes de asilo, sin importar la forma en la que ingresen a la jurisdicción del Estado, deben tener acceso a un procedimiento justo y no discriminatorio en el que se determine el resultado de su solicitud; dicho procedimiento también debe ser apropiado sobre la naturaleza de la solicitud.

El Comité Ejecutivo del ACNUR recomienda en su [Conclusión No. 91\(LII\) sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo](#) que los procedimientos de registro deben:

- Llevarse a cabo de manera no intimidatoria, no amenazadora e imparcial, con pleno respeto hacia la seguridad y dignidad de las personas refugiadas;
- Respetar los principios fundamentales de la confidencialidad;
- Ser de fácil acceso y desarrollarse en un lugar seguro;
- Ser llevado a cabo por personal suficientemente capacitado, el cual debe incluir un número suficiente de personal femenino y tener instrucciones claras sobre los procedimientos y requisitos para el registro; y
- En principio se debe registrar a las personas solicitantes de asilo de manera individual.

Las solicitudes de asilo presentadas **en las fronteras, incluyendo aeropuertos**, generan preguntas particulares, dado que, usualmente, la persona solicitante de asilo es retenida en la frontera/aeropuerto y solo se le da acceso al territorio si es admitida al procedimiento de asilo. El objetivo de los Estados en estas situaciones es asegurarse que los casos de quienes no requieren protección internacional sean procesados de forma expedita y se pueda regresar a la persona de forma oportuna cuando sea apropiado. Sin embargo, esto puede ser problemático, por ejemplo, cuando los oficiales de fronteras terrestres tienen amplios poderes para evaluar el fondo de las solicitudes, pero pocos o muy limitados conocimientos en materia de asilo. En las fronteras:

- Las personas solicitantes de asilo deben ser admitidas al territorio del país y se les debe conceder un derecho temporal de permanecer en él hasta la determinación final de su solicitud de asilo, independientemente de que posean o no documentos de identidad o viaje. Si la persona no posee documentos de identidad, esto debe ser atendido de conformidad con el artículo 27 de la Convención de 1951.
- Los oficiales de fronteras no deben decidir las solicitudes de asilo, sino que se les debe ordenar actuar de conformidad con el principio de no devolución (para más información ver el capítulo 4.2 Admisión al territorio y el alcance del deber de no devolución) y referir a las personas solicitantes de asilo a las autoridades competentes.
- Si la situación de una persona que busca ingresar al territorio presenta elementos relacionados con el asilo, la persona debe ser informada del procedimiento de asilo y ser referida a la autoridad central responsable con el fin de que se pueda tomar una decisión sobre la admisibilidad al procedimiento y, cuando sea apropiado, registrar la solicitud y realizar una evaluación del fondo.

Acciones clave para parlamentarios: Registrar y adjudicar solicitudes

Se anima a los parlamentarios a tomar las siguientes medidas para garantizar que las solicitudes de asilo sean registradas y adjudicadas de forma justa, eficiente y de conformidad con los estándares internacionales:

- ✔ Garantizar que la legislación designe la autoridad(es) responsables de registrar y evaluar las solicitudes de asilo y que dicha responsabilidad no sea asignada a los oficiales de fronteras, sino que estos reciban instrucciones de referir a las personas solicitantes de asilo a la autoridad designada.
- ✔ Garantizar que la legislación especifique que todas las solicitudes de asilo, sin importar como sean expresadas, deben ser registradas; que la definición de solicitantes de asilo incluye a cualquier persona que exprese el deseo de solicitar asilo, ya sea que se ha presentado una solicitud formal o no; y que la legislación no contenga ningún obstáculo, directo o indirecto, que impida a los individuos en detención, lo cual incluye detención migratoria, el presentar una solicitud de asilo.
- ✔ Garantizar que las personas solicitantes de asilo y los familiares que las acompañan sean registrados y se les proporcionen documentos de identidad individuales apropiados, que reflejen su condición de solicitantes de asilo y cuya validez se extienda hasta que se alcance una decisión final sobre su solicitud.

Solicitudes presentadas en la frontera

- ✔ Garantizar que la legislación disponga que las personas solicitantes de asilo que presenten su solicitud en la frontera sean admitidas al territorio del Estado y cuenten con un derecho temporal de permanecer en el país hasta que se alcance una determinación final sobre su solicitud de asilo, independientemente de si poseen o no documentos de identidad o viaje.
- ✔ Considerar si es apropiado, de conformidad con el contexto nacional, que la legislación disponga que las solicitudes presentadas en las fronteras, incluyendo los aeropuertos, deben ser evaluadas en un procedimiento

fronterizo especial, el cual usualmente requiere que la persona solicitante de asilo permanezca detenida en el punto de entrada. Si se adopta esta metodología, garantizar que las mismas garantías procedimentales aplicadas en los procedimientos regulares se apliquen en este tipo de procedimientos. El principio de no discriminación, abordado con más detalle en el capítulo 8.2 El principio de no discriminación, requiere que todas las personas solicitantes de asilo, independientemente de si presentaron su solicitud en la frontera o dentro del territorio, se beneficien de los mismos principios y garantías básicas.

- ✔ Si la legislación deniega el derecho de ingresar al territorio a las personas solicitantes de asilo que han presentado sus solicitudes en la frontera, garantizar que la legislación limite esta restricción a los casos de solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas, o cuando sea necesario examinar si otro Estado es competente para revisar la solicitud de asilo de conformidad con los acuerdos bilaterales o multilaterales (ver más adelante capítulo 7.6 Procedimientos de admisibilidad) y que hayan garantías procesales mínimas para dichos procedimientos. Garantizar que la legislación también especifique que incluso en esos casos, las personas solicitantes de asilo particularmente vulnerables, como niñas y niños separados, personas adultas mayores, personas con discapacidades, enfermas o traumatizadas, siempre deben ser admitidas al territorio y sus solicitudes tramitadas en el procedimiento regular (ver más adelante capítulo 7.11 Solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección).
- ✔ Considerar realizar visitas a las fronteras con el fin de monitorear la efectividad del acceso al territorio y a los procedimientos de asilo, o sugerir que la comisión nacional de derechos humanos o el defensor de los pueblos (ombudsperson) lo haga.

Dado que las decisiones en la frontera/aeropuertos implican una evaluación de temas substanciales y muchas veces están sujetas a plazos muy cortos, la probabilidad de realizar una evaluación errónea es más alta. En consecuencia, es esencial que:

- Existan garantías procesales adecuadas, como mínimo aquellas incluidas en otros procedimientos acelerados “en la costa”;
- Cuando los plazos para las tomas de decisiones no puedan ser respetados, por razones administrativas o de fondo, se permita el ingreso de la persona solicitante de asilo y su admisión a un procedimiento regular; y
- Se garantice el acceso a asistencia legal, al ACNUR y a organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en nombre del ACNUR tanto en las fronteras como en las zonas de tránsito en los aeropuertos.

Para más información relevante sobre la adjudicación de solicitudes ver el capítulo 7.7 La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia, y en apelación, capítulo 7.10 Apelación y recursos efectivos. Para más información sobre las necesidades específicas de víctimas de tortura, mujeres, niños, particularmente aquellos separados de sus familias, ver capítulo 7.11 Solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección.

► [Conclusión No. 91\(LII\) sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo](#), Comité ejecutivo del ACNUR, 2001

7.6 Procedimientos de admisibilidad

La responsabilidad primaria de brindar protección internacional le pertenece al Estado en el cual se solicita el asilo. En consecuencia, normalmente, las solicitudes de las personas que buscan asilo y refugiadas deberían ser tramitadas y la protección concedida en el territorio del Estado al cual llegaron, o que tenga jurisdicción sobre ellas por alguna otra razón.

Sin embargo, varios Estados han introducido una etapa de admisibilidad en sus procedimientos de asilo con el fin de determinar si una solicitud debe o no ser analizada sobre el fondo y los méritos. Dicha etapa puede ser utilizada para determinar si otro Estado es responsable por examinar el fondo de la solicitud. A pesar de que una autoridad diferente de la central (por ejemplo, un oficial de fronteras) puede recibir la solicitud de asilo y realizar una entrevista inicial, no se debe tomar una decisión sobre la admisibilidad sin referir el caso a la autoridad central.

Cuando se utilizan procedimientos de admisibilidad, se puede denegar el acceso a la persona solicitante de asilo al procedimiento sustantivo en el país donde presentó la solicitud:

- Si la persona solicitante de asilo ya ha encontrado protección efectiva en otro país (un “primer país de asilo”), aunque la solicitud solo puede ser declarada inadmisibles con base en este motivo si la protección en el país en cuestión está disponible, y es accesible para la persona en cuestión; o
- Si la responsabilidad de evaluar el fondo de la solicitud de asilo en cuestión es asumida por un tercer país, donde la persona solicitante de asilo será admitida, protegida de la devolución, y va a ser capaz de buscar y disfrutar del asilo de conformidad con los estándares internacionales (un “tercer país seguro”).

¿Qué es un primer país de asilo?

El concepto de **primer país de asilo** es utilizado cuando una persona solicitante de asilo ya ha encontrado protección en otro país, puede regresar a él, y puede acogerse a dicha protección.

Si un Estado desea regresar a una persona a su primer país de asilo, debe realizar un examen individualizado sobre si la persona va a ser readmitida y puede disfrutar de la protección de dicho Estado tal y como se describe más adelante. La persona solicitante de asilo también debe contar con la oportunidad efectiva de refutar cualquier presunción sobre si él o ella puede contar con la protección de dicho país.

La decisión resultante debe, o declarar la solicitud admisible, en cuyo caso se debe realizar una evaluación del fondo de la solicitud en el país en cuestión; o inadmisibles, en cuyo caso la decisión debe indicar claramente que la solicitud no fue evaluada sobre el fondo y que debe ser examinada por el tercer país.

Cuando los Estados apliquen dichos conceptos, estos deben estar definidos en la legislación nacional, ser justiciables y exigibles ante los tribunales nacionales, así como ajustarse a los estándares internacionales descritos más adelante.

Dichos procedimientos no son per se contrarios a los principios internacionales de protección de personas refugiadas, sin embargo, una serie de requisitos y garantías procesales deben ser observadas. Específicamente, se requiere un análisis individualizado sobre si la persona será readmitida en su primer país de origen, y si será tratada de conformidad con los estándares internacionales derivados de la Convención de 1951 y los derechos humanos, lo cual incluye protección contra la devolución. Es esencial que la persona cuente con un derecho de residencia legal.

A pesar de que la adhesión a los instrumentos internacionales y regionales puede constituir un indicador sobre la disponibilidad de protección y respeto por los derechos, el factor decisivo para determinar la disponibilidad de dicha protección debe ser la práctica de los Estados y su consistencia al observar sus obligaciones. En principio, los países en los que el ACNUR está a cargo de realizar la determinación de la condición bajo mandato no deben ser considerados como primer país de asilo. Generalmente, el ACNUR asume esta función porque el Estado en cuestión no es parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967, o no tiene la capacidad para realizar la determinación de la condición de personas refugiadas o para brindar protección efectiva.

Una persona refugiada debe contar con la oportunidad dentro del procedimiento de refutar la presunción de que él o ella contará con protección en el "primer país de asilo" con base en sus circunstancias particulares.

Incluso cuando se cumpla con los criterios mencionados supra, el rechazo de una solicitud con base en "un primer país de asilo" responsable por la persona solicitante de asilo puede no ser apropiada cuando, por ejemplo: la situación de seguridad, legalidad y/o derechos humanos en el primer país de asilo precluya un retorno seguro y digno; cuando la persona refugiada tiene vínculos con el Estado actual como vínculos familiares, residencia previa o visitas a largo plazo, vínculos culturales o de otro tipo; o existan razones humanitarias que lo ameriten.

Asimismo, los principios internacionales de cooperación, solidaridad y distribución de responsabilidades entre los Estados pueden requerir que el Estado reconozca y brinde protección a las personas refugiadas que han continuado con su viaje desde un Estado en dificultades; particularmente cuando dicho Estado enfrenta una situación de afluencia a gran escala que ha llevado al límite sus capacidades para recibir y proteger a estas personas. También se deben tomar en consideración las razones de la persona solicitante de asilo para buscar y disfrutar del asilo en el país en el que presentó la solicitud.

Los procedimientos en dichos casos requieren de un análisis individualizado de la seguridad del país y deben disponer que el regreso solo puede ser efectuado si se ha determinado que la transferencia es adecuada; por medio de un análisis individualizado en un procedimiento que respete las garantías procesales del debido proceso antes de la transferencia. Esta evaluación previa es particularmente importante en los casos de grupos vulnerables, incluyendo los de niñas y niños no acompañados o separados. El interés superior del niño debe ser una consideración primordial. Para proceder con la transferencia este análisis debe determinar que la persona solicitante de asilo:

- Será readmitida en el territorio del Estado de acogida propuesto y se le permitirá permanecer legalmente en él hasta que finalice el procedimiento de asilo;
- Será protegida contra la devolución;
- Tendrá acceso efectivo a un procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada justo y eficiente y/o a otras formas de protección internacional;
- Será tratada de conformidad con los estándares internacionales aceptados (por ejemplo, a través de condiciones de recepción adecuadas, el acceso a servicios de salud, educación y servicios básicos; protección de la detención arbitraria; la identificación y asistencia de personas con necesidades específicas); y
- Si se determina que se encuentra en necesidad de protección internacional, podrá disfrutar del asilo y de acceso a soluciones duraderas.

Aunque la adhesión a los instrumentos internacionales y regionales puede constituir un indicador sobre la disponibilidad de protección y respeto por los derechos, la práctica real de los Estados, como la implementación de procedimientos de asilo justos y eficientes, y su consistencia al observar sus obligaciones, deben ser los factores decisivos para determinar la disponibilidad de dicha protección.

¿Qué es un tercer país seguro?

El concepto de **tercer país seguro** es utilizado en situaciones en las que la persona solicitante de asilo pudo y debió solicitar asilo en un país que es seguro y que está en la ruta hacia el país en el que se presentó la solicitud. En consecuencia, un Estado puede decidir no examinar la solicitud por el fondo, cuando el Estado anterior, es decir el tercer país, acepte readmitir a la persona y examinar los méritos de su solicitud en un procedimiento justo y eficiente en el que la persona -si es reconocida- pueda obtener la condición de refugiada.

Si un país desea aplicar el concepto de tercer país seguro, la carga de la prueba de establecer que el tercer país es seguro para el individuo pesa sobre las autoridades y se debe realizar un análisis individualizado sobre la seguridad de dicho país para la persona en cuestión tal y como se describe más adelante. La persona solicitante de asilo también debe contar con la oportunidad efectiva de refutar la presunción de seguridad.

Cuando haya una conexión o vínculo con el Estado actual, estos deben ser tomados en consideración. El ACNUR ha considerado que dichos vínculos incluyen relaciones familiares; derechos adquiridos previamente en el Estado actual como permisos de residencia o estadías a largo plazo; y vínculos lingüísticos, culturales u otros similares. Junto a la existencia de dichos vínculos, el ACNUR considera que el concepto de **tercer país seguro** solo debe ser aplicado cuando es razonable que la persona solicitante de asilo se traslade a dicho país, lo cual debe considerar las relaciones establecidas previamente.

Una persona solicitante de asilo también debe contar con la oportunidad dentro del procedimiento de refutar la presunción de seguridad y de que él o ella podrá acceder a un procedimiento de asilo justo y eficiente o recibir protección, de ser necesario, con base en sus circunstancias particulares.

Incluso cuando se cumple con los criterios establecidos, el rechazo de una solicitud con base en la consideración de que un "tercer país seguro" es responsable de la persona solicitante de asilo puede no ser apropiado en varias circunstancias. Esto incluye los casos en que la situación de seguridad, legalidad, y derechos humanos en dicho país precluya un retorno seguro y digno o porque aplican otras razones humanitarias.

Asimismo, al igual que en relación con el concepto de primer país de asilo, los principios de cooperación y solidaridad internacional y la distribución de responsabilidades pueden requerir que el Estado reconozca y brinde protección a las personas refugiadas que han continuado su viaje desde un país que enfrenta dificultades; particularmente cuando dicho Estado está experimentando una afluencia de personas a gran escala que ha llevado al límite sus capacidades para recibir y proteger a las personas refugiadas. Las intenciones de las personas solicitantes de asilo sobre el país en el que desean solicitar y disfrutar del asilo deben ser consideradas en la medida de lo posible.

Sobre las personas solicitantes de asilo que solo han transitado a través de un Estado previamente y que nunca solicitaron asilo en dicho lugar, la responsabilidad de admitir y evaluar la solicitud con base en el fondo generalmente le pertenece al Estado actual.

Personas solicitantes de asilo indocumentadas o que no desean cooperar

No se debe impedir a otras categorías de personas solicitantes de asilo, como aquellas que no desean cooperar, que ingresaron al país por vía irregular o utilizando documentos falsos o los destruyeron, el acceso a los procedimientos con base en únicamente estos motivos. Dicho comportamiento por sí mismo no convierte la solicitud en abusiva o fraudulenta, y cualquier presunción de abuso debe ser examinada a fin de determinar su validez.

Una falta de cooperación al inicio puede ser provocada por dificultades para comunicarse, desorientación, estrés, agotamiento y/o temor. Aquellas personas que se rehúsen a cooperar para establecer su identidad y/o a brindar información relacionada con su solicitud, a pesar de peticiones reiteradas, pueden perjudicar un examen adecuado de la solicitud.

Plazos

Los plazos en los cuales se debe presentar la solicitud de asilo no deben imponerse con el fin de impedir el acceso a una evaluación sustantiva de la solicitud. El que una persona solicitante de asilo no presente su solicitud dentro del plazo establecido o no cumpla con cualquier otro requisito formal no debería implicar que una solicitud sea excluida del análisis, aunque en determinadas circunstancias una aplicación tardía puede afectar su credibilidad.

Si la legislación nacional dispone que las solicitudes de asilo deben ser presentadas “inmediatamente” o “sin retraso”, dichos requisitos nunca deben ser interpretados de manera restrictiva. Una persona solicitante de asilo puede ser refugiada aun cuando su solicitud de protección internacional no fue presentada lo más pronto posible. Hay muchas razones válidas, no relacionadas con la credibilidad de la solicitud, que pueden justificar el por qué una persona solicitante no contactó inmediatamente a las autoridades estatales e inició los procedimientos legales al llegar al país. Estos motivos incluyen la aparente necesidad de consultar a un abogado o pueden ser el resultado de un trauma, o de razones culturales o de género.

Cuando se requiera que las personas solicitantes de asilo presenten su solicitud personalmente, se debe disponer que, en los casos en que esto no sea posible, por ejemplo, porque la persona solicitante está detenida, sea posible presentar la solicitud por escrito o a través de un representante.

La posibilidad de presentar una solicitud de asilo en cualquier momento después de llegar al país es esencial para facilitar a las persona el solicitar asilo como refugiadas “sur place”. Esto puede ser necesario, por ejemplo, cuando las circunstancias en el país de origen de una persona cambiaron durante su ausencia o como resultado de su propia conducta, creando así una necesidad de protección internacional.

- ▶ [Resumen de conclusiones sobre el concepto de “protección efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo. \(Mesa Redonda de Expertos Lisboa, 9-10 de diciembre de 2002\)](#), ACNUR, 2003
- ▶ [Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo](#), ACNUR, 2013

Acciones clave para parlamentarios: Procedimientos de admisibilidad

- ✔ Con el fin de garantizar que el derecho de buscar y disfrutar de asilo ante la persecución sea respetado, se anima a los parlamentarios a promover y garantizar que:
 - La legislación no contenga barreras automáticas que excluyan el examen de fondo de una solicitud de asilo, con excepción de aquellas circunstancias en que los conceptos de “primer país de asilo” y tercer país seguro sean aplicables, siempre que existan las garantías adecuadas descritas en este capítulo;
 - No se apliquen plazos estrictos o rígidos para la presentación de solicitudes de asilo ante las autoridades;
 - La legislación especifique que la respuesta negativa a una solicitud con base en motivos de admisibilidad debe ser declarada “inadmisible” y no debe constituir un “rechazo” de la solicitud. Esta diferenciación es necesaria para reflejar el hecho de que una decisión negativa por motivos de admisibilidad no está basada en un examen sustantivo de la solicitud.

Primer país de asilo

- ✔ Si la legislación prevé la aplicación del concepto de “primer país de asilo”, abogar por que se requiera de un examen individualizado a fin de determinar si la protección en el otro país está genuinamente “disponible”, es decir accesible para el individuo en cuestión, y “efectiva”, es decir, conforme con los estándares de la Convención de 1951 y los criterios explicados previamente.

Tercer país seguro

- ✔ Abogar contra disposiciones en la legislación que prevean la posibilidad de declarar una solicitud inadmisibile con base en la consideración de que un tercer país es responsable, normalmente un país de tránsito o estadía previa (concepto de tercer país seguro). En su lugar, promover la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre distribución de responsabilidades (más adelante).

- ✔ Cuando el concepto de “tercer país seguro” se incluya en los proyectos de ley, abogar por las siguientes condiciones:
 - Que se debe realizar un análisis individualizado sobre si la persona solicitante puede ser enviada al tercer país de forma segura con el fin de determinar su condición. La persona solicitante debe contar con una oportunidad efectiva de refutar la presunción de seguridad;
 - Que el “tercer país seguro” debe ser un país en el que la persona solicitante de asilo va a ser protegida contra la devolución y otros riesgos de sufrir un daño;
 - Que la persona solicitante de asilo va a ser tratada con respeto por sus derechos fundamentales y de conformidad con los estándares internacionales aceptados;
 - Que la persona solicitante de asilo cuente con una conexión o vínculo cercano con el tercer país, con el fin de que se pueda considerar justo y razonable que la persona presente su solicitud de asilo en dicho lugar;
 - Que el tercer país expresamente acepte admitir a la persona solicitante de asilo en su territorio y permitirle permanecer ahí legalmente hasta que finalice el procedimiento de asilo;
 - Que el tercer país acepte expresamente examinar la solicitud de asilo por el fondo en un procedimiento justo y eficiente, y, si la persona solicitante es reconocida, brindarle acceso a los derechos establecidos en la Convención de 1951/ Protocolo de 1967; y
 - Que la carga de la prueba sobre establecer que un tercer país es seguro para una persona solicitante de asilo recaiga sobre las autoridades que desean remover a dicho solicitante.

Acuerdos para determinar la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo

Las solicitudes de asilo normalmente deberían ser tramitadas en el territorio del Estado donde ha llegado la persona o que, por cualquier motivo, tenga jurisdicción sobre ella, por ejemplo, en el contexto de intercepciones. Este es, usualmente, el método más práctico para brindar acceso a los servicios de recepción y a procedimientos de asilo justos y eficientes, elementos básicos de un sistema sensible a las necesidades de protección; y para garantizar la protección de los derechos del individuo.

A pesar de que las personas solicitantes de asilo no están obligadas a buscar asilo en la primera oportunidad efectiva, tampoco hay un derecho ilimitado de escoger el país de asilo. La intención del solicitante de asilo, sin embargo, debe ser tomada en consideración en la medida de lo posible.

Los procedimientos para asignar o compartir la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo con base en acuerdos bilaterales o multilaterales que determinan el país responsable son preferibles, en vez de una decisión unilateral de invocar la responsabilidad de un tercer Estado. Para maximizar la eficiencia y sostenibilidad de dichos acuerdos, es necesario considerar tanto los derechos como las intenciones de la persona solicitante de asilo a la hora de determinar qué Estado es responsable de evaluar la solicitud y brindar protección.

En determinadas circunstancias, el trámite de solicitudes de protección internacional fuera del Estado interceptor puede ser una alternativa a los procedimientos regulares "en el país". Específicamente, cuando se utilizan **procedimientos extraterritoriales** como parte de las estrategias de compartir la carga y distribuir de forma más eficiente las responsabilidades, así como maximizar el espacio de protección disponible.

Estos procedimientos deben estar basados en acuerdos bilaterales o multilaterales en el que uno o más Estados se comprometan a tramitar las solicitudes de asilo en el territorio de otro Estado donde ha llegado la persona solicitante de asilo, y acepte a reubicar a las personas solicitante exitosas y sus familias de forma inmediata después de que se reconozca su condición. Cualquier trámite extraterritorial o servicios de recepción están sujetos a los estándares legales internacionales y regionales, particularmente aquellos derivados del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos como se describe más adelante.

- ▶ [Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo](#), ACNUR, 2013
- ▶ [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](#), (en inglés), ACNUR 2010

¿Cuál debe ser el contenido de los acuerdos para determinar la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo?

La mejor forma de regular los acuerdos para asignar la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo es a través de instrumentos legalmente vinculantes. Esto puede ayudar a garantizar que las personas en necesidad de protección tengan acceso a una evaluación justa de su solicitud de protección y a reducir la falta de certeza entre los Estados sobre quien recae la responsabilidad de evaluar las solicitudes y brindar protección.

Dichos acuerdos pueden ser beneficiosos para tanto los Estados como las personas solicitantes de asilo, cuando:

- Los estándares del derecho de los refugiados y los derechos humanos sean respetados, lo cual incluye las evaluaciones individualizadas previo a la transferencia de una persona con el fin de determinar si la transferencia y las garantías de admisión, y de protección contra la devolución, son apropiadas, y el trato es conforme con los estándares internacionales aceptados;
- El acuerdo asigna la responsabilidad de determinar las solicitudes de protección con base en criterios definidos y razonables;
- Hay compromisos explícitos para aceptar y cumplir con las responsabilidades de protección de conformidad con las garantías y estándares básicos;
- Establecen claramente los derechos y obligaciones de cada Estado y los derechos y deberes de las personas solicitantes de asilo;
- Se han incorporado garantías y controles judiciales, lo cual incluye la posibilidad de que la persona solicitante de asilo pueda apelar la legalidad de la transferencia ante una corte o tribunal, con el fin de asegurar que la implementación respete los derechos fundamentales y las responsabilidades de protección;
- La determinación de la condición de persona refugiada y/u otros trámites relacionados con necesidades de protección internacional son llevados a cabo de forma justa y eficiente;
- Se dispone el acceso al asilo para quienes sean personas refugiadas, lo cual incluye el disfrute de los derechos reconocidos en la Convención de 1951;
- Se brinda acceso a protección y soluciones duraderas en un periodo de tiempo razonable para las personas refugiadas y aquellas que requieren de otras formas de protección internacional: y
- El acuerdo mejora el espacio de asilo en el Estado de acogida, el Estado transferente y/o la región en su totalidad.
- Cuando estas garantías no sean aceptadas o respetadas, la transferencia puede no ser apropiada.
- Dichos acuerdos tampoco son apropiados cuando constituyen un intento por parte de un Estado parte de la Convención de 1951 de evadir su responsabilidad o cuando son utilizados para denegar o limitar la jurisdicción y responsabilidad derivada del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.

Acciones clave para parlamentarios:

Acuerdos para determinar la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo

- ✔ Si su gobierno desea establecer un acuerdo para transferir la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo a otros países con sistemas de protección comparables, considerar la posibilidad, teniendo en cuenta que deben existir garantías adecuadas, tal y como se describió anteriormente y se establecen en más detalle en la [nota de orientación](#) del ACNUR del 2013.

7.7 La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia

Una buena calidad de las decisiones de asilo en primera instancia le brinda más credibilidad a la justicia y eficiencia al sistema de asilo en general, lo cual incluye el sistema de apelaciones. Más adelante se describen algunos elementos clave de los procesos de entrevistas y toma de decisiones. Dependiendo del contexto nacional, se pueden establecer en la legislación o en los reglamentos de implementación.

Si los parlamentarios están familiarizados con estos elementos, esto puede ayudarles a garantizar que estén incorporados en las disposiciones sobre la toma de decisiones y, en consecuencia, ayuda a fortalecer la justicia y eficiencia del sistema de asilo. (Para más información sobre la situación de personas solicitantes de asilo con necesidades específicas ver 7.11 Solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección, más adelante).

La persona solicitante de asilo debe contar con la **asistencia, el tiempo y las facilidades necesarias para preparar y presentar su solicitud** tan pronto como sea posible. Esto incluye el acceso a un intérprete de ser necesario, asistencia y representación legal, y otros temas descritos anteriormente en 7.3 Garantías procesales mínimas.

El análisis de las solicitudes de condición de refugiado en primera instancia debe incluir **una entrevista personal con un oficial calificado e imparcial** ante los oficiales de elegibilidad de la autoridad responsable por determinar la condición en primera instancia. Todas las personas solicitantes de asilo adultas deben ser llamadas a entrevista, no solo la persona solicitante principal, dado que el cónyuge o los miembros de la familia pueden tener motivos independientes para calificar para el asilo. Si la entrevista inicial es llevada cabo por un oficial de fronteras, debería existir un requisito para que la persona solicitante de asilo no sea rechazada o se le deniegue la admisión, sin antes ser referida a la autoridad central y contar con la oportunidad de presentar su solicitud de forma personal. En casos de solicitudes manifiestamente fundadas, una entrevista puede no ser necesaria cuando se espera una decisión positiva.

Durante la entrevista, **la persona solicitante de asilo debe contar con la oportunidad de explicar detalladamente los motivos de su solicitud** y de presentar información y evidencia sobre sus circunstancias personales y condiciones en el país de origen. La entrevista debe ser llevada a cabo por un oficial calificado competente para tomar una decisión individual, objetiva e imparcial. Brindar a la persona solicitante de asilo esta oportunidad es un elemento esencial de un procedimiento justo y eficiente para resolver las solicitudes de protección internacional.

La persona solicitante de asilo tiene la responsabilidad de cooperar con las autoridades del país de asilo. El deber de fundamentar su solicitud recae “en principio” sobre la persona solicitante de asilo. **En el contexto de asilo, sin embargo, la carga de la prueba es compartida** entre el individuo y el Estado, en vista de la situación de vulnerabilidad de la persona solicitante. **En consecuencia, la autoridad decisora también tiene un deber de cooperar con la persona solicitante** a fin de facilitar el proceso de reunir la información pertinente y garantizar que todos los elementos de fondo de la solicitud sean traídos a la luz. Los procedimientos de asilo deben reflejar ambos factores.

Análisis de credibilidad: Principios y estándares clave

Determinar la credibilidad de una solicitud de asilo es un elemento esencial del proceso de adjudicación de las solicitudes de asilo. Cuando la legislación y/o los reglamentos de implementación contienen disposiciones sobre el procedimiento de toma de decisiones es importante que se incorpore lo siguiente:

- El análisis de credibilidad debe realizarse de **forma individualizada** tomando en consideración las circunstancias particulares y el contexto de la persona solicitante de asilo. Debe ser un **análisis objetivo, imparcial y basado en evidencia concreta**. Asimismo, debe enfocarse en las declaraciones relacionadas a los elementos de la solicitud que han sido identificados como relevantes para calificar para recibir protección internacional.
 - La credibilidad de las declaraciones de la persona solicitante de asilo relacionadas a cada elemento sustantivo de la solicitud deben evaluarse con base en los siguientes **indicadores de credibilidad**: detalles específicos y suficientes; consistencia entre las declaraciones escritas y orales de la persona solicitante, así como con la documentación presentada para respaldar la solicitud; consistencia entre las declaraciones del solicitante con la información de país de origen y otra información confiable obtenida a través de familiares o testigos; y plausibilidad.
 - La persona solicitante de asilo debe contar con una **oportunidad de aclarar y/o brindar explicaciones sobre cualquier hallazgo de credibilidad adverso**.
- Esto deriva del derecho a ser escuchada.
- El análisis de credibilidad debe **basarse en la totalidad de la evidencia disponible** tal y como ha sido presentada por la persona solicitante de asilo y recopilada por los propios medios de la autoridad de elegibilidad, lo cual incluye explicaciones adicionales y evidencia documental o de otro tipo proporcionada por la persona solicitante.
 - El análisis de credibilidad de las declaraciones de la persona solicitante de asilo debe constar de un **examen riguroso y pormenorizado**.
 - El principio del **beneficio de la duda** implica reconocer las dificultades que una persona solicitante de asilo enfrenta para obtener y proporcionar evidencia que respalde su solicitud; así como las posibles consecuencias graves de denegar erróneamente el acceso a protección internacional. La aplicación de dicho beneficio permite al oficial de elegibilidad alcanzar una conclusión clara sobre si aceptar como creíbles las declaraciones de una persona solicitante de asilo sobre una parte sustantiva de la solicitud cuando hay elementos de duda.
 - El oficial de elegibilidad debe alcanzar una **decisión clara y precisa sobre la credibilidad de las declaraciones de la persona solicitante relacionadas a los elementos sustantivos de la solicitud** y declarar explícitamente cuando éstos son aceptados como creíbles o no. Un **abordaje estructurado** del análisis de credibilidad facilita la aplicación apropiada de los estándares mencionados anteriormente.

La persona solicitante de asilo debe tener acceso al informe de su entrevista personal y se debe obtener su consentimiento sobre el contenido de dicho informe con el fin de evitar malentendidos y aclarar cualquier contradicción. Puede ser necesario realizar entrevistas posteriores para aclarar cualquier inconsistencia aparente y para resolver cualquier contradicción, y para encontrar una explicación sobre cualquier distorsión o encubrimiento de hechos.

En muchos casos, la fuente primaria de evidencia, sino la única, es el testimonio de la persona solicitante de asilo. En consecuencia, la entrevista personal es crucial para que la autoridad pueda identificar los elementos que fundamentan la solicitud; para reunir, en la medida de lo posible, toda la información relacionada a dichos elementos; y para probar la credibilidad de sus declaraciones. El reconocimiento de la condición de persona refugiada no depende de la producción de ningún tipo de evidencia formal y puede estar basado únicamente en el testimonio de la persona solicitante de

asilo; es decir, en las declaraciones relevantes que han sido consideradas creíbles para los efectos de la determinación.

El **proceso para determinar los hechos** generalmente incluye la recolección de información relevante, la identificación de los elementos que fundamentan la solicitud y el análisis de credibilidad de las declaraciones de la persona solicitante con base en la evidencia disponible. Si hay dudas sobre las declaraciones relacionadas a un aspecto particular de la solicitud, se debe dar al solicitante de asilo el “beneficio de la duda”; siempre que la solicitud sea creíble en términos generales.

Las decisiones sobre las solicitudes de protección internacional deben estar basadas en **información de país de origen** (IPO) confiable, precisa y actualizada extraída de una gama de fuentes balanceada. El ACNUR mantiene una base de dato de IPO, [Refworld \(http://www.refworld.org.es/\)](http://www.refworld.org.es/), la cual es actualizada diariamente con documentos de IPO de una variada gama de fuentes preseleccionadas. El centro Austriaco de IPO, [ACCORD](https://www.ecoi.net/), (en inglés), también mantiene una base de datos pública de IPO (<https://www.ecoi.net/>). Muchos países de asilo han establecidos sus propios centros de investigación sobre IPO con el fin de proveer esta información en el idioma del país de asilo a los oficiales de elegibilidad y adjudicadores.

Los **oficiales de elegibilidad** deben ser capacitados en técnicas apropiadas para realizar entrevistas interculturales, lo cual incluye cómo reconocer y responder adecuadamente a traumas; estar familiarizados con el uso de intérpretes; y tener el conocimiento necesario sobre temas de asilo y la legislación aplicable.

Se debe proporcionar **intérpretes** imparciales y calificados de forma gratuita, al igual que acceso a **asesoría legal**, de forma gratuita de ser necesario, si dichos servicios están disponibles gratuitamente para nacionales en situaciones comparables.

Sobre la decisión, la autoridad decisora debe alcanzar una decisión sobre si la persona solicitante de asilo cumple con los criterios para ser considerada refugiada o recibir otras formas de protección previstas en la legislación del país de asilo. Dicha decisión debe considerar todos los elementos materiales de la solicitud, tal y como se han establecido con base en las declaraciones de la persona solicitante que han sido consideradas creíbles y cualquier otra información relevante; a la luz de la información de país de origen relevante. Para cumplir con la definición de persona refugiada de la Convención de 1951, se debe probar que la persecución es razonablemente posible.

La legislación debe especificar que todas las personas solicitantes de asilo deben recibir una decisión por escrito, ya sea sobre la admisibilidad o el fondo de la solicitud. Si la solicitud es rechazada o declarada inadmisibile, la decisión debe estar fundamentada y se debe informar a la persona solicitante de asilo sobre su derecho a apelar, así como de los plazos y procedimientos aplicables. La decisión de rechazar también debe contener información suficiente sobre las razones de hecho y derecho a fin de que la persona solicitante de asilo pueda tomar una decisión informada sobre si apelar o no. Una decisión bien fundamentada, ya sea positiva o negativa, contribuye a la transparencia y consistencia del proceso de toma de decisiones.

Acciones clave para parlamentarios:

La entrevista y el procedimiento de decisión en primera instancia

- ✔ Cuando la legislación y/o los reglamentos de implementación contengan disposiciones sobre el procedimiento de toma de decisiones, se anima a los parlamentarios a apoyar la inclusión de disposiciones que:
 - Garanticen a cada persona solicitante de asilo adulta una entrevista personal ante un oficial de elegibilidad imparcial y calificado de la autoridad responsable de la determinación de las solicitudes de asilo en primera instancia;
 - Establezcan el deber de la persona solicitante de asilo de cooperar con la autoridad decisora durante el procedimiento;
 - Especifiquen que la carga de la prueba es compartida entre la persona solicitante de asilo y la autoridad decisora;
 - Indiquen que el análisis de credibilidad: debe tomar en consideración las circunstancias y el contexto particular de la persona solicitante de asilo; debe enfocarse en las declaraciones de la persona solicitante pertinentes para calificar para recibir protección internacional; y si hay elementos de duda, se debe dar a la persona solicitante el beneficio de la duda sobre este elemento en particular, siempre que la solicitud sea creíble en términos generales;
- Indiquen que cuando se analiza si una persona solicitante de asilo tiene un temor fundado de persecución, la persecución es razonablemente posible.
- Requieran que la autoridad central de asilo proporcione información de país de origen confiable, precisa, y actualizada con el fin de que los oficiales de elegibilidad puedan evaluar las solicitudes. Asimismo, que dispongan la provisión de capacitaciones iniciales y continuas a fin de garantizar que los oficiales de elegibilidad cuenten con los conocimientos necesarios sobre derecho de refugiados y el conocimiento necesario para realizar entrevistas y tomar decisiones;
- Garanticen que todas las personas solicitantes de asilo reciban una decisión por escrito, ya sea sobre la admisibilidad o el fondo de la solicitud; y
- Requieran que, si la solicitud de asilo es rechazada o declarada inadmisibile, la autoridad central emita una decisión escrita que detalle los fundamentos de hecho y derecho, e informe a la persona solicitante de asilo sobre su derecho a apelar; así como sobre los plazos y procedimientos aplicables con tiempo suficiente para permitir la preparación y presentación del recurso de apelación a tiempo.

- ▶ [Conclusión No. 8 \(XXVIII\) Determinación de la Condición de Refugiado](#), ACNUR, Comité Ejecutivo, 1977
- ▶ [Resumen de discusiones sobre el análisis de credibilidad en los procedimientos de asilo](#), Mesa redonda de expertos, Budapest, Hungría, (en inglés), ACNUR, 2015
- ▶ [Más allá de las pruebas: la evaluación de la credibilidad en los sistemas de asilo de la UE: Resumen](#), (en inglés), ACNUR, 2013
- ▶ [El fondo del asunto– Evaluar la credibilidad cuando niñas y niños solicitan asilo en la Unión Europea](#), (en inglés), ACNUR, 2014

7.8 Procedimientos acelerados

Muchos Estados han introducido procedimientos acelerados para determinar solicitudes que son claramente abusivas o manifiestamente infundadas y que, de otra manera, sobrecargarían los procedimientos de asilo en perjuicio de aquellas personas con motivos fundados para solicitar asilo. El Comité Ejecutivo ha abordado este tema en su [Conclusión NO. 30 \(XXXIV\) sobre el problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas](#). Los procedimientos acelerados también pueden ser usados para hacer más expedita la evaluación de solicitudes manifiestamente fundadas o casos en los que existan motivos de protección apremiantes.

El término “procedimientos acelerados” generalmente se refiere a un procedimiento que involucra una evaluación individualizada del fondo de la solicitud, pero con alguna aceleración aplicada a algunos o todos los plazos del procedimiento. Esto puede implicar periodos de tiempo más breves entre el registro, la entrevista y la decisión. Los procedimientos acelerados pueden combinarse con procedimientos simplificados. Sin embargo, un procedimiento acelerado no implica una simplificación de ningún aspecto de la determinación por el fondo o el procedimiento, ni una reducción de las garantías procesales.

Si los tipos de solicitudes que pueden ser categorizadas como claramente abusivas o manifiestamente infundadas pueden ser definidas y delimitadas claramente, y si existen las garantías adecuadas, este método puede ser útil herramienta una para la gestión de casos a fin de hacer más expedita la toma de decisiones cuando se trabaja con una cantidad significativa de casos.

Si se reciben menos aplicaciones, es probable que un enfoque en un procedimiento único con decisiones rápidas y de calidad sea una opción más efectiva.

¿Cuándo se pueden utilizar los procedimientos acelerados?

Los procedimientos acelerados **pueden ser utilizados** en casos de:

- Solicitudes en las que existan motivos apremiantes de protección, por ejemplo, casos manifiestamente fundados y/o cuando aplique una presunción de inclusión, que permitan, en consecuencia, tomar rápidamente una decisión positiva sobre la solicitud;
- Solicitudes “manifiestamente infundadas” o evidentemente “abusivas” tal y como las define el Comité Ejecutivo del ACNUR, es decir, aquellas que son “claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa al estatuto de los refugiados ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo”; y
- Solicitudes de personas provenientes de los llamados “países de origen seguros”, **pero solamente** si la persona solicitante de asilo ha tenido una oportunidad efectiva de refutar la presunción de seguridad sobre su caso particular (ver País de origen seguro: ¿Cómo se debe determinar esto? más adelante para más información);

... **Siempre que las siguientes garantías** procedimentales establecidas por el Comité Ejecutivo en su [Conclusión No. 30](#) **sean aplicadas:**

- Al igual que en el caso de todas las solicitudes de determinación de la condición de refugiado o de otorgamiento de asilo, a la persona solicitante se le debe dar la oportunidad de tener una entrevista personal completa con un funcionario plenamente competente y, en la medida de lo posible, con un funcionario de la autoridad competente para determinar la condición de refugiado (lo cual implica que los procedimientos acelerados no son apropiados para la etapa de admisibilidad);
- El carácter manifiestamente infundado o abusivo de una solicitud debe ser establecido por la autoridad competente para determinar la condición de refugiado;
- La persona solicitante no admitida debe tener la opción de que la decisión negativa sea examinada antes de ser rechazada en la frontera o de ser expulsada del territorio por la fuerza. El procedimiento de revisión puede ser más sencillo que el aplicable en el caso de las solicitudes rechazadas que no hubieran sido consideradas manifiestamente infundadas o abusivas;

Los procedimientos acelerados **no deben ser utilizados**:

- Con base únicamente en que una persona solicitante de asilo no tenga documentos de identificación o viaje o haya utilizado documentos falsos, dado que esto por sí mismo no hace que la solicitud sea abusiva o fraudulenta. En su lugar cualquier presunción de abuso debe ser examinada y se debe determinar su validez (cuando la persona solicitante de asilo haya destruido sus documentos de identidad voluntariamente y se rehúse a cooperar con las autoridades, esto puede debilitar la credibilidad de su solicitud);
- Si hay elementos de exclusión o una posible alternativa de huida o reubicación interna, estos casos presentan temas complejos y requieren de un análisis legal y fáctico de los méritos del caso y, en consecuencia, deben ser referidos a un procedimiento regular; o
- Si una persona solicitante de asilo es una niña o niño no acompañado o separado, está traumatizada, o es particularmente vulnerable por cualquier otro motivo, su aplicación debe ser tratada con prioridad para realizar un análisis del fondo de la solicitud en un procedimiento regular.

El concepto de país de origen seguro puede ser utilizado como una herramienta efectiva para la toma de decisiones, sin embargo, **la evaluación para determinar si ciertos países de origen son seguros** debe:

- Estar basada en información precisa, confiable, objetiva y actualizada, extraída de una variedad de fuentes;
- Tomar en consideración tanto los instrumentos internacionales ratificados como la legislación relevante adoptada, el respeto real por los derechos humanos y el Estado de derecho, el historial del país de no ser expulsor de personas refugiadas, el cumplimiento con las obligaciones derivadas de los instrumentos de derechos humanos, y su accesibilidad a organizaciones nacionales o internacionales independientes con el fin de verificar los temas relacionados a los derechos humanos;
- Ser capaz de ajustarse a las circunstancias cambiantes en los países de origen, lo cual implica que el procedimiento para añadir o quitar países de una lista como esta debe ser transparente y capaz de responder a las necesidades; y
- Brindar a cada persona solicitante de asilo una oportunidad efectiva de refutar cualquier presunción general de seguridad con base en sus circunstancias particulares, y de que su solicitud sea referida a un procedimiento regular y examinada a fondo. Por ejemplo, cuando un Estado que normalmente es considerado seguro, puede no serlo para hombres y/o mujeres de una etnia o religión en particular, para niñas en riesgo de MGF, para personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, o intersexuales (LGBTI), para víctimas de trata, entre otros.

- ▶ [Conclusión NO. 30 \(XXXIV\) sobre el problema de las solicitudes de asilo de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 1983
- ▶ [Directrices sobre la protección de los derechos humanos en el contexto de procedimientos de asilo acelerados](#), (en inglés), Consejo de Europa, Comité de Ministros, 2009

Acciones clave para parlamentarios:

Procedimientos acelerados para examinar el fondo de la solicitud

- ✔ Cuando la legislación contenga disposiciones sobre procedimientos acelerados, se anima a los parlamentarios a:
 - Apoyar la inclusión de disposiciones que establezcan límites claramente definidos para los tipos de solicitudes que pueden ser consideradas en este tipo de procedimientos, es decir que estos procedimientos solo serían aplicables a solicitudes manifiestamente fundadas, evidentemente abusivas y manifiestamente infundadas, o para casos de países de origen seguros, y no para otras categorías de solicitudes;
 - Garantizar que la lista de solicitudes consideradas claramente abusivas o manifiestamente infundadas esté limitada a los casos enumerados por la Conclusión No.30 del Comité Ejecutivo mencionada anteriormente;
 - Garantizar que los plazos impuestos entre las etapas del procedimiento sean de una duración razonable que permitan al solicitante de asilo llevar adelante su solicitud de forma efectiva y a la autoridad encargada de la determinación realizar un examen completo y adecuado de la solicitud; y
 - Garantizar que la legislación disponga que los procedimientos acelerados no sean utilizados para determinar temas, como la exclusión o la alternativa de huida interna, que requieren de un análisis fáctico y legal de los méritos del caso, o solicitudes de niñas y niños no acompañados o separados, personas traumatizadas u otras que sean particularmente vulnerables.
- ✔ Cuando los proyectos de ley y/o de reglamentos de implementación contengan disposiciones para canalizar a las personas solicitantes de asilo provenientes de países de origen seguros en procedimientos acelerados:
 - Garantizar que esto también disponga que cada persona solicitante de asilo cuente con una oportunidad efectiva de refutar la presunción de seguridad en su caso en particular y que la aplicación pueda ser referida a un procedimiento regular;
 - Garantizar que el procedimiento para determinar si un país de origen es seguro esté basado en información precisa, confiable, objetiva y actualizada, que considere no solo los instrumentos internacionales ratificados y las leyes adoptadas, sino también su implementación en la práctica; y que dicho procedimiento se ajuste adecuadamente a los cambios en las circunstancias de los países de origen; y
 - Garantizar que el concepto de país de origen seguro no sea utilizado para impedir el acceso al procedimiento de asilo.

7.9 Solicitudes posteriores y abandono o desistimiento de solicitudes

Con el fin de evitar un uso abusivo del sistema, la legislación puede disponer que las **solicitudes posteriores** presentadas después de un rechazo final de la solicitud de asilo con base en los méritos del caso sean sometidas a un procedimiento acelerado o simplificado.

Cuando un caso ha sido adjudicado adecuadamente y por el fondo en la jurisdicción (y no fue, por ejemplo, rechazado con base en motivos de admisibilidad o cerrado después del desistimiento implícito o explícito de otra solicitud anterior), una decisión administrativa simple de no recibir la solicitud, en vez de su reconsideración, sería conforme con el principio de cosa juzgada. Este principio indica

Acciones clave para parlamentarios:

Solicitudes posteriores y el abandono o desistimiento de solicitudes

- ✔ Si la legislación dispone que las solicitudes posteriores sean sometidas a procedimientos acelerados, se anima a los parlamentarios a garantizar que esto solo aplique en casos que fueron analizados por el fondo, y que dichos casos sean sometidos a un examen preliminar con el fin de determinar si se han presentado nuevos elementos o evidencia que requiere un examen del fondo de la solicitud.
- ✔ Si se regula el tema del desistimiento o abandono de una solicitud, se anima a los parlamentarios a apoyar disposiciones que establezcan que un desistimiento debe dar lugar únicamente a la discontinuación del procedimiento y al archivo del expediente, y que la reapertura sea posible en cualquier momento.

que un asunto no puede, normalmente, ser llevado ante una corte una vez que se ha alcanzado una resolución final con base en los méritos del caso.

Sin embargo, en dichos casos, el debido proceso, así como la naturaleza declarativa y prospectiva de la definición de persona refugiada requieren que los Estados evalúen las circunstancias particulares del individuo a fin de determinar:

- Si hay cambios significativos en la situación particular de la persona solicitante de asilo y/o en las circunstancias del país de origen que puedan dar lugar a una solicitud *sur place*; y
- Si hay nueva evidencia que se relaciona y respalda la solicitud inicial que requiere de un análisis de fondo de la nueva solicitud o la reconsideración de la solicitud original.

Pueden existir razones válidas por las cuales una persona solicitante de asilo no revele todos los hechos relevantes en una solicitud inicial, por ejemplo, el estigma asociado con la violencia sexual, traumas, y/o falta de información.

La situación es similar si alguien solicita asilo cuando está en riesgo de ser deportado o expulsado y su solicitud ha sido examinada y decidida apropiadamente. Cuando un individuo enfrenta un riesgo de deportación o expulsión por otros motivos y presenta una solicitud de asilo por primera vez, la solicitud debe ser examinada ya sea en un procedimiento regular o acelerado, dependiendo de la naturaleza de la solicitud.

Cuando se considera que **una persona solicitante de asilo ha desistido o ha abandonado su solicitud, las solicitudes** de asilo no deben ser rechazadas con base únicamente en que la persona solicitante falló en cumplir con sus obligaciones formales, como el requisito de acudir a un centro de recepción o el no presentarse ante las autoridades en un plazo determinado.

Una solicitud de asilo puede ser desistida explícita o implícitamente por una variedad de razones no relacionadas necesariamente a la ausencia de necesidades de protección. Una persona solicitante de asilo puede no cumplir con los requisitos procedimentales a causa de circunstancias fuera de su control o puede haber otra explicación razonable.

Un plazo límite para la reapertura de la solicitud, o el rechazo de una solicitud en dichas circunstancias, conlleva el riesgo de que las necesidades de protección existentes no sean examinadas y reconocidas.

7.10 Apelación y recursos efectivos

Los estándares del debido proceso requieren un mecanismo de apelación o revisión que garantice un funcionamiento justo de los procedimientos de asilo y la calidad de las decisiones de primera instancia. En consecuencia, todas las personas solicitantes de asilo deben tener derecho a apelar o solicitar la revisión de una decisión negativa, lo cual incluye las decisiones negativas de admisibilidad

¿Qué es un remedio efectivo?

- Con el fin de garantizar que las personas solicitantes de asilo tengan un remedio efectivo en el recurso de apelación que sea conforme con los estándares internacionales de derechos humanos, se debe contar con las siguientes garantías:
- La apelación debe ser considerada por una autoridad, corte o tribunal diferente e independiente de la que tomó la decisión inicial;
- La persona solicitante de asilo debe contar con acceso oportuno a intérpretes e información sobre los procedimientos, así como con acceso a asesoría legal, de ser necesario gratuita, si este servicio está disponible para los nacionales en situaciones similares;
- El recurso debe estar disponible tanto en la ley como en la práctica, lo que quiere decir, por ejemplo, que la persona solicitante debe contar tiempo suficiente para preparar y presentar el recurso de apelación, o ser capaz de apelar aun cuando se encuentre en detención;
- La apelación debe permitir un análisis de hecho y derecho con base en información confiable, precisa y actualizada;
- Generalmente se debe disponer la realización de una audiencia o entrevista en el procedimiento de apelación para dar a la persona solicitante de asilo una oportunidad de presentar y ser cuestionada sobre la evidencia presentada en la etapa de apelación. La entrevista puede no ser esencial si la solicitud se considera manifiestamente infundada o claramente abusiva, y ya se ha llevado a cabo una entrevista personal con un oficial plenamente calificado;
- Sin embargo, una entrevista en la etapa de apelación puede ser necesaria si: (i) la decisión negativa en primera instancia está basada en elementos del análisis de credibilidad que no fueron abordados adecuadamente durante la entrevista o evaluación escrita; (ii) la evidencia relevante para la determinación presentada por la persona solicitante no fue considerada adecuadamente en la entrevista de primera instancia o en la evaluación escrita; (iii) se ha presentado nueva evidencia que respalda la solicitud inicial; (iv) se ha violentado el debido proceso en primera instancia (por ejemplo, por una interpretación inadecuada, se denegó la oportunidad de presentar evidencia adicional, un interrogatorio inadecuado, preocupaciones de confidencialidad, etc.);
- Una persona solicitante de asilo debe contar con la posibilidad de solicitar una audiencia oral en la etapa de apelación si ésta no se realiza automáticamente, y la autoridad de segunda instancia debe tener el poder de realizar una audiencia tanto a solicitud de parte como por iniciativa propia;
- En principio, la apelación debe tener “efecto suspensivo”, es decir, se debe permitir a la persona solicitante de asilo permanecer en el territorio hasta que se haya alcanzado una decisión final sobre la solicitud. Dadas las posibles consecuencias graves de una determinación de primera instancia, el efecto suspensivo de la apelación es una salvaguarda esencial para garantizar el respeto por el principio de no devolución; y
- El efecto suspensivo debe ser automático. Solo es posible hacer excepciones en casos de solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas tal y como se ha definido en la Conclusión No. 30 (ver capítulo 7.8 Procedimientos acelerados), solicitudes subsecuentes en las que haya cosa juzgada (ver capítulo 7.9 Solicitudes posteriores y el abandono o desistimiento de solicitudes) y en casos de decisiones que asignen la responsabilidad de determinar una solicitud de asilo con base en un acuerdo bilateral o multilateral (ver capítulo 7.6 Procedimientos de admisibilidad). Incluso en dichos casos, la persona solicitante debe tener la posibilidad efectiva de requerir el efecto suspensivo.

Acciones clave para parlamentarios: Apelación y recursos efectivos

- ✔ Para garantizar respeto por los estándares internacionales, se anima a los parlamentarios a garantizar que la legislación sobre el procedimiento de apelación:
 - Disponga que las personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas en primera instancia cuenten con acceso a un remedio efectivo;
 - Especifique que la revisión debe ser llevada a cabo por una corte u otro organismo independiente que analice los elementos de hecho y derecho con base en información confiable, precisa y actualizada;
 - Especifique que la persona solicitante de asilo deba ser informada de los procedimientos para apelar, contar con tiempo suficiente para requerir la reconsideración formal de su caso y que no se debe prohibir la introducción de nueva evidencia en la etapa de apelación;
 - Especifique que se debe permitir a la persona solicitante de asilo permanecer en el territorio mientras no se haya alcanzado una decisión final; y
 - Especifique que, si el efecto suspensivo no es automático, esto sea así solo para los casos de solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas de conformidad con la Conclusión No.30 del Comité Ejecutivo, los casos en que haya cosa juzgada, y sobre decisiones que hayan asignado la responsabilidad de determinar la solicitud con base en acuerdos bilaterales o multilaterales y que, incluso en estos casos, haya una posibilidad de solicitar el efecto suspensivo en el caso en particular.

ante una autoridad, corte o tribunal que esté separado y sea independiente de la autoridad que hizo la decisión original.

Una persona solicitante de asilo debe en principio tener derecho a permanecer en el territorio de país de asilo y no debe ser removida, expulsada o deportada hasta que se haya alcanzado una decisión final sobre la solicitud o sobre la responsabilidad de determinar el caso.

La naturaleza de la apelación o revisión puede variar en gran medida dependiendo de los estándares de derecho administrativo aplicables en el país. La mayoría de las jurisdicciones permiten además una revisión judicial enfocada en aspectos legales únicamente, que puede requerir de un permiso previo para apelar.

7.11 Solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección en el procedimiento de asilo

Las personas solicitantes de asilo han sido reconocidas por la Corte Europea de Derechos Humanos como [una población particularmente vulnerable y desfavorecida en necesidad de protección especial](#) (en inglés). Entre ellas se encuentran personas solicitantes de asilo que son aún más vulnerables debido a su edad, género u otras características, o las experiencias traumáticas vividas en su país de origen o en el transcurso de la huida, o como resultado de una combinación de estos factores.

Las personas solicitantes de asilo que tienen probabilidades de ser particularmente vulnerables incluyen a las niñas y niños/adolescentes no acompañados y separados, personas adultas mayores, mujeres y niñas embarazadas, madres y padres solteros con niñas y niños, víctimas (o potenciales víctimas) de trata, personas con orientación y/o identidad de género diversa, personas con discapacidades físicas o mentales,

Solicitantes de asilo vulnerables en el procedimiento: ¿Qué hacer?

Las personas solicitantes de asilo pueden no saber que lo que han experimentado o que el riesgo que enfrentarían de ser regresadas a su país puede constituir un motivo para solicitar la condición de persona refugiada. Dichas personas pueden temer a las figuras de autoridad o el rechazo o represalias por parte de sus familiares y/o su comunidad.

Esto puede ser cierto para otras personas solicitantes de asilo, pero en particular puede ser el caso de aquellas personas cuya edad, género, posición social, nivel de educación, discapacidad, u otras circunstancias las ubican en desventaja. Asimismo, es más probable que este sea el caso cuando la persecución experimentada por la persona solicitante de asilo no se ajuste a los patrones de persecución tradicionales y/o cuando él o ella estén traumatizados. Las personas solicitantes de asilo expuestas a formas de persecución vinculadas a su edad o género, como mujeres, niñas, niños o personas con orientación sexual y/o identidad de género diversa, también pueden sentir vergüenza y/o estigma por lo que les ha ocurrido.

Todos estos factores implican que:

- Se debe brindar a las personas solicitantes de asilo con necesidades específicas **información en un idioma que entiendan sobre el procedimiento de determinación**, su derecho a acceder a él, así como asesoría legal en una forma y lenguaje que puedan comprender y que se ajuste a su situación, es decir a su edad, género, nivel de educación, contexto cultural y social, y su capacidad para entender.
- Un **entorno accesible y reconfortante** en el que se pueda garantizar a la persona solicitante la **estricta confidencialidad** de la solicitud (incluso ante los miembros de su familia) es particularmente importante en el contexto de solicitudes por motivos de género, por ejemplo, por parte de mujeres o solicitantes de asilo de orientación y/o identidad de género diversa.

- Las personas solicitantes de asilo deben contar con la **oportunidad de pedir ser entrevistadas por personal e intérpretes del sexo que prefieran** y que las autoridades deben tratar de responder a dichas solicitudes cuando sea posible, con los recursos disponibles. Esto puede facilitar que la persona revele totalmente información personal y sensible en las solicitudes con base en motivos de género y, en consecuencia, puede promover una toma de decisiones justa y eficiente. Las técnicas de entrevistas sensibles a los temas de género y culturales son igualmente importantes.
- **Varias entrevistas pueden ser necesarias**, particularmente en los casos de víctimas de violencia sexual o de género u otras formas de trauma, y en los casos de niñas y niños, con el fin de establecer una relación de confianza y obtener toda la información necesaria. En este sentido, las entrevistas deben adaptarse al trauma y las emociones de la persona solicitante y deben detenerse si la persona solicitante se muestra angustiada.
- En caso de que la información sea **revelada de forma incompleta o tardía**, lo cual incluye los casos de solicitudes posteriores, se debe comprender que esto no refleja una falta de credibilidad. Más bien, puede ser el resultado de la incapacidad o la reticencia de la persona solicitante de asilo a recordar o contar en detalle la persecución sufrida o temida; y/o puede deberse a una falta de comprensión de que esta experiencia puede motivar la condición de persona refugiada.
- El respeto por la **dignidad humana** de la persona solicitante de asilo debe ser un principio rector en todo momento.

personas apátridas, miembros de minorías religiosas o étnicas, pueblos indígenas, víctimas/sobrevivientes de tortura, violación u otras formas graves de abuso psicológico, físico o sexual, y personas traumatizadas. Dichas personas pueden tener necesidades específicas durante el procedimiento de asilo y los oficiales de elegibilidad deben estar conscientes y tomarlas en consideración al momento de tramitar la solicitud.

Las leyes y reglamentos de implementación pueden subrayar estas necesidades y establecer las medidas necesarias para tomarlas en cuenta.

Un **entrenamiento especializado** es necesario para mejorar la sensibilidad y comprensión de los entrevistadores e intérpretes sobre las vulnerabilidades y necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo, así como sus conocimientos de los estándares legales y pasos procesales aplicables. Esto puede contribuir a garantizar que las necesidades específicas de personas solicitantes de asilo particularmente vulnerables sean tomadas en cuenta y facilitar un manejo sensible y flexible de sus solicitudes. Las capacitaciones y pericia también son necesarias para garantizar que los oficiales estén conscientes y se adapten a las sensibilidades culturales y religiosas, o factores personales como la edad, el género, la condición socioeconómica y el nivel de educación. Un entrenamiento especializado en elementos particulares de las solicitudes de asilo por motivos de orientación y/o identidad de género diverso para los oficiales de elegibilidad, intérpretes, abogados y representantes legales es igualmente esencial.

Con el fin de evaluar las solicitudes presentadas por dichas personas de forma precisa, la **información de país de origen** también debe ser sensible a las diferencias de edad y género, en vez de solo reflejar las experiencias de un hombre adulto. En consecuencia, se debe contar con información sobre la situación legal como práctica y las experiencias de mujeres, niñas y niños, personas con orientación y/o identidad de género diversa y otras. La ausencia de esta información no refleja necesariamente la ausencia de persecución.

Aunado a estos elementos generales, las siguientes secciones se concentran en las necesidades específicas de las siguientes categorías de personas solicitantes de asilo:

- Niñas y niños, incluyendo niñas y niños no acompañados y separados;
- Mujeres;
- Familias solicitantes de asilo;
- Personas sobrevivientes de tortura y traumatizadas;
- Personas con orientación y/u orientación sexual diversa; y
- Personas con discapacidad.

Cuando los parlamentarios debaten y aprueban legislación y reglamentos para establecer las autoridades de asilo y sus marcos operativos, deben asegurarse de tomar en consideración las necesidades específicas de los solicitantes de asilo particularmente vulnerables y asignar los recursos suficientes para permitir a las autoridades el cumplir con sus responsabilidades.

Niñas y niños, incluyendo niñas y niños no acompañados o separados

De conformidad con el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), los Estados están obligados a tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que una niña o niño, ya sea acompañado, no acompañado, o separado, en busca de la condición de refugiado, reciba la protección adecuada.

Esto implica establecer un sistema de asilo que sea capaz de tomar en consideración la situación particular de niñas y niños solicitantes de asilo tanto procesal como substantivamente. En particular, implica adoptar legislación que se refiera al trato apropiado de niñas y niños no acompañados y separados, a capacitaciones y a la provisión de los recursos necesarios para implementar esto de conformidad con la CDN y otros instrumentos humanitarios, de derechos humanos y de protección de personas refugiadas.

Niñas y niños en el procedimiento de asilo: ¿Qué hacer?

Debido a su corta edad, dependencia e inmadurez relativa, las niñas y niños deben disfrutar de garantías procesales y probatorias específicas con el fin de garantizar que las decisiones tomadas sobre sus solicitudes sean justas.

Los estándares mínimos de tratamiento de niñas niños durante el procedimiento de asilo incluyen:

- Las solicitudes de asilo presentadas por niñas y niños ya sean acompañados o no, deben, como regla general, ser **tramitadas con prioridad en un procedimiento regular** con plazos de espera reducidos en cada etapa del procedimiento de asilo. Asimismo, se debe hacer todo lo posible para emitir una decisión justa rápidamente, dado que usualmente ellos van a tener necesidades especiales de protección y asistencia.
- Antes del inicio del procedimiento, las niñas y niños necesitan información sobre el procedimiento, la cual debe ser presentada en una forma adecuada; asimismo requieren de **tiempo suficiente para prepararse** y reflexionar antes de narrar sus experiencias, construir relaciones de confianza con su tutor y los otros miembros del personal, y sentirse seguros.
- Las niñas y niños que sean los solicitantes principales en un procedimiento tienen derecho a contar con un **representante legal** debidamente capacitado que pueda apoyar a la niña o niño a lo largo del procedimiento.
- Las niñas y niños tienen derecho a **expresar sus opiniones** y a participar de forma significativa: su propia versión de las experiencias es usualmente esencial para la identificación de necesidades específicas de protección. En muchos casos, la niña o niño será la única fuente de información.
- Esto implica establecer **procedimientos y entornos seguros y adaptados a las niñas y niños** que generen confianza en todas las etapas del procedimiento de asilo y garanticen que las niñas y niños solicitantes de asilo sean provistos con toda la información necesaria en un lenguaje y de forma que comprendan sus opciones y las respectivas consecuencias.
- **Utilizar métodos de comunicación y técnicas de entrevista adecuadas** es necesario en las diferentes etapas del procedimiento y deben considerar la edad, el género, el contexto cultural y el nivel de madurez y desarrollo de la niña o niño, así como las circunstancias de la huida y la forma de llegada.
- **Los entrevistadores deben contar con la capacitación y habilidades necesarias** para entrevistar y evaluar correctamente la confiabilidad e importancia del relato de la niña o niño.
- **Las decisiones deben comunicarse a las niñas y niños en un lenguaje y forma que puedan comprender.** Las niñas y niños deben ser informados de la decisión en persona, en presencia de su tutor, representante legal, y/o persona de apoyo, en un entorno reconfortante y no amenazante. Si la decisión es negativa, se debe poner especial cuidado a la hora de dar la noticia a la niña o niño y explicar cuáles son los siguientes pasos para seguir con el fin de evitar o por lo menos disminuir el estrés o daño psicológico.

El interés superior de la niña o el niño es fundamental. Una niña o niño no debe ser rechazado o devuelto en un punto de entrada, o ser sometido a entrevistas detalladas por parte de las autoridades de inmigración en dicho lugar.

Tan pronto como una niña o niño no acompañado o separado sea identificado, se debe nombrar un **tutor** o representante independiente y calificado de forma gratuita para asistirlo en todas las etapas del procedimiento. Se deben tomar medidas tan pronto como sea posible para iniciar el rastreo y reunificación con los padres y otros miembros de la familia, excepto cuando esto pueda poner a los padres u otros familiares en peligro o no sea en el interés superior de la niña o el niño.

Si hay dudas sobre la edad de una niña o niño, un examen de **determinación de la edad** debe ser llevado a cabo de forma segura, considerando las particularidades de la niñez y el género, y con el debido respeto por la dignidad humana, como parte de una evaluación integral que considere tanto la apariencia física y la madurez psicológica de la niña o niño. En caso de incertidumbre, la persona debe ser considerada una niña o niño. Las personas que digan ser niñas o niños deben ser tratadas como tales provisionalmente, hasta que un examen de determinación de la edad sea llevado a cabo.

“Recomienda que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes trabajen en estrecha colaboración para ... establecer, donde sea posible, procedimientos nacionales de asilo que tengan en cuenta el género y la condición de niño, y procedimientos de determinación del estatuto a los efectos del ACNUR que estén adaptados al niño e incluyan los requisitos de prueba pertinentes, prioridad en la tramitación de las solicitudes de asilo de niños no acompañados o separados de su familia, representación letrada cualificada y gratuita o representación de otra índole para los niños no acompañados o separados de su familias, y considerar la posibilidad de aplicar la Convención de 1951 teniendo en cuenta la edad y el género y reconociendo, a esos efectos, las manifestaciones y formas de persecución específicamente dirigidas contra los niños, entre ellas el alistamiento de menores de edad, la trata de niños y la mutilación genital de la niña”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 107 \(LVIII\) Niños en Situación de Riesgo, 2007](#)

- ▶ [Observación general N° 6 \(2005\) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen](#), Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN), 2005
- ▶ [Observación general N° 14 \(2013\) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial \(artículo 3, párrafo 1\)](#), Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN), 2013
- ▶ [Directrices de protección internacional: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1\(A\)2 y 1\(F\) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados](#), ACNUR, 2009, especialmente párrafos 65-77
- ▶ [El fondo del asunto– Evaluar la credibilidad cuando los niños solicitan asilo en la Unión Europea](#), (en inglés), ACNUR, 2014

Mujeres

Con el fin de garantizar que tanto las mujeres como los hombres solicitantes de asilo tengan igualdad de acceso a los procedimientos de asilo y que los Estados puedan identificar sus necesidades de protección internacional de forma precisa, los Estados necesitan garantizar que los procedimientos de asilo sean sensibles a las particularidades de género. Además, deben asegurarse que las formas de persecución con base en motivos de género puedan fundamentar el reconocimiento de la condición de persona refugiada. (Ver capítulo 6.4 La definición de persona refugiada: ¿A quiénes incluye? Adoptar un enfoque sensible a las diferencias de edad, género, y diversidad sexual durante el procedimiento de determinación). Los procedimientos de asilo deben ser establecidos e implementados en una forma sensible a las diferencias de género con el fin de que las mujeres solicitantes de asilo puedan presentar su solicitud de forma efectiva.

Cuando las mujeres solicitantes de asilo estén acompañadas por familiares masculinos, también

deben ser informadas en privado y en términos que puedan comprender que ellas pueden tener una solicitud válida en derecho propio, y que ellas tienen derecho a presentar una solicitud de asilo individual en cualquier etapa del procedimiento. También, se les debe otorgar la oportunidad de buscar asesoría legal antes de presentar dicha solicitud.

La autoridad de asilo también debe disponer que las mujeres solicitantes de asilo sean entrevistadas individualmente, sin la presencia de familiares masculinos, con el fin de garantizar que tengan la oportunidad de presentar su caso. Utilizar técnicas de entrevista sensibles a las diferencias culturales y de género es clave para facilitar la divulgación de información, identificar la persecución, y asegurar una evaluación precisa de este tipo de solicitudes.

El Comité Ejecutivo ha instado a los Estados a: “proporcionar, cuando sea necesario, entrevistadoras mujeres capacitadas en los procedimientos para determinar la condición de refugiado y asegurar el acceso adecuado de la mujeres solicitantes de asilo a esos procedimientos, incluso cuando están acompañadas por miembros masculinos de la familia”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 64 \(XLI\), 1990](#)

► [Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A \(2\) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967, ACNUR, 2002, especialmente párrafos 35-36](#)

Familias solicitantes de asilo

Cuando una familia busca asilo, más de un miembro de la familia puede tener una solicitud válida de la condición de refugiado, ya sea el padre, la madre o una niña o niño, u otros familiares o dependientes que los acompañen. En consecuencia, como regla general, las solicitudes de los miembros de una familia y otros dependientes siempre deben ser evaluadas bajo sus propios méritos, independientemente de si la persona solicitante principal es reconocida como refugiada.

Cuando se otorga protección como refugiado a un solicitante principal, los otros miembros del núcleo familiar y dependientes deben, en principio, recibir el mismo estatuto con el objetivo de preservar la unidad familiar del refugiado reconocido. El hecho de que la persona solicitante principal sea excluida de la protección como refugiada no afecta el derecho de los miembros de la familia a que sus solicitudes sean evaluadas de forma independiente según sus propios méritos.

Personas sobrevivientes de violencia y tortura y traumatizadas

Aunado a los puntos generales mencionados anteriormente, debe haber mecanismos de referencia a servicios de asesoría psicológica y otros servicios de apoyo disponibles para las víctimas/sobrevivientes de violencia, tortura u otros eventos traumáticos. Una buena práctica es disponer de psicólogos capacitados que puedan asistir a la persona solicitante de asilo a lo largo del procedimiento.

“Recomienda que se proporcione a las refugiadas víctimas de violencia sexual ya sus familias atención médica y psicosocial adecuada, incluso servicios culturalmente apropiados de asesoramiento, y que se les considere generalmente personas de interés especial para los Estados y para el ACNUR con respecto a la asistencia y la búsqueda de soluciones duraderas”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 73 \(XLIV\) \(f\), 1993](#)

Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e inter-sex (LGBTI)

En relación con las personas solicitantes de asilo con orientación y/o identidad de género diversa, además de los temas mencionados anteriormente, los entrevistadores y oficiales de elegibilidad deben mantener un enfoque objetivo con el fin de evitar conclusiones basadas en estereotipos o percepciones inapropiadas o imprecisas sobre los individuos con orientación sexual y/o identidad de género diversa.

El entrevistador y el intérprete deben evitar expresar cualquier juicio sobre la orientación sexual, identidad de género, comportamiento sexual, o patrón de relaciones de la persona solicitante de asilo, ya sea a través de su lenguaje verbal o corporal. Deben emplear un vocabulario no ofensivo que muestre una disposición positiva hacia la diversidad de orientación sexual e identidad de género. Utilizar terminología inapropiada puede dificultar a la persona solicitante de asilo exponer la verdadera naturaleza de su temor.

Cuando alguien busca asilo en un país en el que las relaciones homosexuales son penalizadas, estas leyes pueden impedir su acceso a los procedimientos de asilo o inhibir a la persona de mencionar su orientación sexual o identidad de género durante la entrevista del procedimiento de determinación. En dichas situaciones, puede ser necesario involucrar al ACNUR directamente en el caso, incluso para realizar una determinación de la condición bajo su mandato.

- ▶ [Directrices sobre protección internacional No.9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A\(2\) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967](#), ACNUR, 2012, especial párrafos 58-61

Personas con discapacidad

El respeto por la dignidad y la autonomía individual de las personas con discapacidad y los principios de no discriminación y participación establecidos en la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) deben guiar a las autoridades al tramitar las solicitudes de asilo de personas con discapacidad.

Esto significa que los procedimientos de asilo deben garantizar que las personas solicitantes de asilo con discapacidad reciban asistencia y asesoría legal adecuadas y se les facilite el acceso físico a las instalaciones según sea necesario para permitirles presentar su solicitud de forma efectiva. Las personas con discapacidad mental o que sufren de problemas de salud deben ser acompañadas por un tutor o representante (además de un representante legal) y pueden requerir asistencia médica y psicosocial. Al igual que con las niñas y niños solicitantes de asilo, sus solicitudes deberían, como regla general, ser examinadas con prioridad por oficiales de elegibilidad capacitados y experimentados.

[“El Comité Ejecutivo... Recomienda que los Estados y el ACNUR, según proceda, velen por que los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y otros procedimientos pertinentes sean accesibles y estén formulados para que las personas con discapacidad puedan presentar sus alegaciones íntegramente y de forma justa con el apoyo necesario”.](#)

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 110 \(LXI\) Sobre los Refugiados con Discapacidad \(j\), 2010](#)

Acciones clave para parlamentarios: Solicitantes de asilo con necesidades específicas en el procedimiento de asilo

- ✔ Se anima a los parlamentarios a promover la introducción de medidas explícitas para atender a las necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo particularmente vulnerables incluyendo a mujeres, sobrevivientes de violencia y tortura, personas traumatizadas, personas LGTBI y otras. Dichas medidas incluyen informar a las personas solicitantes de asilo sobre los procedimientos de asilo, su derecho a acceder a él, así como a servicios de asesoría legal, en una forma y lenguaje que puedan comprender y que se adapte a su situación, edad, nivel de educación y cualquier discapacidad. También incluyen el brindar a las mujeres solicitantes de asilo la oportunidad de ser entrevistadas por oficiales de elegibilidad e intérpretes de su mismo sexo; y dar a los miembros de una familia y dependientes de un solicitante principal el derecho de presentar solicitudes de asilo independientes y, cuando sea apropiado, reconocerlos como personas refugiadas en derecho propio.
- ✔ De conformidad con el artículo 22 de la CDN, se anima a los parlamentarios a garantizar que la legislación:
 - Se refiera a la situación de las niñas y niños solicitantes de asilo, incluyendo a las niñas y niños no acompañados y separados; disponga garantías procedimentales sensibles a las necesidades particulares de las niñas y niños, y se refiera de forma explícita al principio del “interés superior del niño”;
 - Disponga que tan pronto una niña o niño no acompañado o separado sea identificado, se nombre un tutor o asesor independiente y calificado sin costo alguno para apoyarle;
 - Disponga que, a lo largo de todas las etapas del procedimiento, las niñas y niños no acompañados o separados cuenten con un representante legal debidamente calificado que los asista a presentar su solicitud. Los representantes legales deben estar disponibles sin costo para la niña o niño; y
 - Estipule, si la legislación prevé procedimientos para determinar la edad, que estos se realicen solamente en casos en que la edad de la niña o niño esté

en duda, que sean parte de un análisis integral que tome en consideración tanto la apariencia física como la madurez psicológica de la niña o niño, y que sean procedimientos voluntarios sensibles a las diferencias de género y edad a cargo de profesionales independientes con la pericia adecuada, y que en caso de duda, la persona sea considerada menor de edad.

- ✔ Promover la inclusión de una disposición que estipule que si la persona solicitante principal cumple con los elementos de la definición de refugiado, los miembros de su núcleo familiar y otros dependientes reciban la condición de conformidad con el derecho a la unidad familiar, a menos de que la condición de persona refugiada sea incompatible con el estatus legal del familiar o dependiente (por ejemplo, un cónyuge que sea nacional del país de asilo).
- ✔ Garantizar que la legislación no prohíba la admisión de solicitudes de asilo separadas e independientes por parte de los familiares o dependientes cuando la solicitud de la persona solicitante principal ha sido rechazada, particularmente ante la necesidad de dar atención a las formas de daño derivadas de las formas de persecución específicas que enfrentan las niñas y niños o por motivos de género.
- ✔ Asignar recursos suficientes para las autoridades de asilo a fin de garantizar que se brinden capacitaciones especializadas, información de país de origen adecuada y se puedan brindar otros servicios, a fin de que las decisiones puedan ser tomadas en una forma que tome en cuenta las necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo particularmente vulnerables y sea sensible a las diferencias de edad, género y diversidad.
- ✔ Hacer un llamado para que la autoridad de asilo emita directrices según sea necesario, por ejemplo, sobre las garantías procesales, las técnicas de entrevista y la evaluación de solicitudes por parte de niñas y niños, mujeres, víctimas de tortura, personas traumatizadas, solicitantes de asilo LGTBI y otras personas vulnerables.

7.12 Reconocimiento de la condición de persona refugiada

Cuando una persona solicitante de asilo es reconocida como refugiada, se le debe conceder un estatus de residencia legal. Las personas refugiadas, al igual que las personas solicitantes de asilo tienen derecho a obtener documentos de identidad. Además, tienen derecho a recibir documentos de viaje.

Estatus de residencia legal seguro y duradero

Proporcionar a las personas refugiadas, como mínimo una estadía legal, e idealmente una residencia permanente, es una medida necesaria y legítima para que el Estado pueda cumplir con sus deberes de implementación derivados de la Convención de 1951 y permitirles a las personas refugiadas disfrutar de los derechos que les otorga la Convención. Un estatus de residencia seguro es también una de las medidas más efectivas que pueden adoptar los Estados para facilitar la integración de las personas refugiadas, sus prospectos de establecer un hogar definitivo y permanente, y asumir en su totalidad su papel como miembros de la sociedad en igualdad de condiciones.

Cuando los Estados deciden a través de una ley brindar un estatus por un periodo de tiempo definido que es renovable, el estatus de residencia concedido a las personas refugiadas al ser reconocidas debe ser compatible con la forma de residencia requerida para la naturalización. Esto significa que si la persona solicitante de asilo no recibe la residencia permanente, deben como mínimo contar con un estatus que les permita solicitar la residencia permanente antes de solicitar la naturalización.

Los parlamentarios deben tener en cuenta que reconocer la condición de persona refugiada por un número de años determinado para después revisar la condición no solo sitúa a las personas refugiadas en una situación precaria que ralentiza su integración, sino que también requiere de recursos administrativos y financieros considerables.

Documentos de identidad

Los Estados parte de la Convención de 1951 deben emitir documentos de identidad a cualquier persona refugiada en su territorio (Artículo 27). Emitir documentos de identidad para las personas refugiadas que certifiquen su condición les permite acceder a otros servicios y derechos y puede contribuir a protegerlos del acoso y la devolución. Dichos documentos deben ser emitidos a todas las personas refugiadas adultas y a las niñas y niños refugiados no acompañados o separados, dada la protección y el acceso a derechos que éstos brindan. (Para más información sobre solicitantes de asilo, que al igual que las personas refugiadas tienen derecho a recibir documentos de identidad, ver capítulo 5.2 Recepción y trato a los solicitantes de asilo, Registro e identificación de solicitantes de asilo).

Documentos de viaje

Los Estados parte deben emitir documentos de viaje a las personas refugiadas que residen legalmente en el país con el propósito de viajar fuera del territorio a menos que razones apremiantes de seguridad nacional u orden público justifiquen proceder de otra forma (artículo 28). El anexo de la Convención brinda más detalles sobre los documentos de viaje y en el apéndice de la Convención se encuentra un modelo del Documento de Viaje de la Convención.

Emitir lo que se conoce como documentos de viaje de la Convención (DVC) a las personas refugiadas les permite ejercer su derecho fundamental a salir de cualquier país, inclusive el país de asilo. Esto no implica que se debe conceder la nacionalidad a una persona refugiada, sin embargo, dado que dichos documentos son ampliamente reconocidos por los otros países, les permite viajar a otros países, incluso para estudiar, encontrar empleo, acceder a servicios de salud o reasentarse.

Los estándares internacionales contemporáneos favorecen la emisión de documentos de viaje de lectura mecánica, tal y como lo establece la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO) en el anexo 9 de la Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convención de Chicago). Los documentos de viaje de lectura mecánica facilitan el viajar internacionalmente para las personas refugiadas y son más seguros, así como más difíciles de alterar o falsificar. Los documentos de viaje electrónicos o con información biométrica brindan estándares de seguridad aún más altos.

Los nuevos estándares de la ICAO devinieron obligatorios para todos los documentos de viaje en el 2016. El ACNUR e ICAO han emitido de manera conjunta [una Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica para refugiados y personas apátridas](#).

El ACNUR e ICAO recomiendan que los Estados introduzcan el derecho de las personas refugiadas que residen legalmente en su territorio a obtener un documento de viaje de lectura electrónica en su legislación sobre temas de asilo, de refugiados, inmigración y/o ciudadanía. Muchos Estados ya lo han hecho. Aunque idealmente dicho derecho debe estar contenido en una ley o acto parlamentario nacional, se puede regular estándares más detallados y temas procedimentales en reglamentos administrativos. La guía conjunta del ACNUR/ICAO especifica los temas que deben ser regulados.

Los Estados parte también deben emitir **documentos o certificados** a las personas refugiadas que sean incapaces, debido a su condición, de obtenerlos de sus autoridades nacionales (artículo 25). Cualquier tarifa debe ser moderada y conmensurada a las que se imponen a los nacionales por servicios similares. El registro oportuno de nacimientos, matrimonios, divorcios y la emisión de los documentos asociados puede ser particularmente importante para los derechos de las mujeres, niñas y niños refugiados.

- ▶ Conclusiones [No. 35 \(XXXV\) Documentos de identidad para los refugiados](#), [No. 49 \(XXXVIII\) Documentos de viaje para los refugiados](#) y [No. 114 \(LXVIII\)](#), (en inglés), Comité Ejecutivo ACNUR, 1984, 1987 y 2017
- ▶ [Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica para refugiados y personas apátridas](#), ACNUR y la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO), 2017

Acciones clave para parlamentarios: Reconocimiento de la condición de persona refugiada

La legislación debe disponer que las personas reconocidas como refugiadas deben recibir un estatus de residencia legal en el país, documentos de identidad (al igual que los solicitantes de asilo) y documentos de viaje. Con el fin de alcanzar este objetivo, se anima a los parlamentarios a:

✔ Garantizar sobre la **residencia legal** que:

- Se conceda a las personas solicitantes de asilo un estatus de residencia legal y seguro, preferiblemente de residencia permanente al ser reconocidas como refugiadas; y que, si no se les concede dicha residencia permanente, como mínimo se les conceda un estatus que les permita aplicar por la residencia permanente antes de solicitar la naturalización.

✔ Garantizar sobre los **documentos de identidad** que:

- Se disponga la emisión de documentos de identidad individuales que certifiquen tanto el estatus de solicitante de asilo como de persona refugiada. Para las personas refugiadas reconocidas, esto también se puede hacer brindando documentos de viaje de conformidad con el artículo 27 de la Convención de 1951;
- Dicha documentación también debe ser emitida en favor de los miembros de la familia que han sido reconocidos como refugiados con base en el estatuto derivado (o en el caso de solicitantes de asilo, a los familiares del solicitante principal);
- El formato utilizado prevenga un mal uso de los documentos y permita a las autoridades relevantes asegurarse de que la persona que utiliza el documento es en realidad su dueña. Como buena práctica, los documentos emitidos a las personas refugiadas deben ser de un formato y duración similar a los emitidos a los residentes permanentes, dado que esto facilita el acceso a servicios y derechos;

✔ Garantizar sobre los **documentos de viaje** que:

- Se disponga la emisión de documentos de viaje a las personas reconocidas como refugiadas (incluyendo a las que disfrutan de un estatuto derivado) de conformidad con el artículo 28 de la Convención de 1951 y las normas que regulen la emisión, duración y renovación del Documento de viaje de la Convención contenidas en el anexo de la Convención de 1951.
- Cualquier cargo cobrado por la emisión del documento no exceda el monto más bajo cobrado por los pasaportes nacionales (Ver anexo de la Convención de 1951, párrafo 3) una forma de minimizar los costos administrativos y el costo de producir dichos documentos de viaje es disponer periodos de validez más largos; y
- Las leyes domésticas en materia de asilo, refugiados, inmigración y/o ciudadanía estén adaptadas, si aún no se ha hecho, para garantizar la emisión de documentos de viaje de lectura mecánica, con el fin de cumplir con los estándares aceptados universalmente y permitir a las personas refugiadas disfrutar de su libertad de movimiento y viajar al exterior.

7.13 Cancelación, revocación y cesación de la condición de persona refugiada

Alguien que ha sido reconocido como refugiado (ya sea por un Estado bajo la Convención de 1951 y/o por el ACNUR bajo su mandato) puede perder su condición de persona refugiada si se cumplen ciertas condiciones. La condición de persona refugiada solo puede ser retirada con base en una cancelación o revocación o si se ha cumplido con las condiciones para la cesación de la condición de persona refugiada.

Cancelación y revocación de la condición de persona refugiada

La cancelación de la condición de persona refugiada es justificada cuando se hace evidente que una persona fue reconocida como refugiada, aunque no cumplía con los criterios de elegibilidad. Esto puede deberse a que no se cumplió con los criterios de inclusión o porque una cláusula de exclusión debió ser aplicada. La decisión de conceder la condición de persona refugiada puede haber sido errónea porque la persona intencionalmente tergiversó u ocultó hechos relevantes con el fin de obtener la condición de refugiada, en casos de conductas indebidas como sobornos, o debido a un error de la autoridad de determinación.

En la mayoría de los sistemas legales, ya sean civiles o de derecho anglosajón, las leyes administrativas generales contienen disposiciones para reabrir una decisión firme. Dependiendo de los motivos que dieron lugar a la decisión errónea, esto puede estar sujeto a ciertos límites. Usualmente aplican principios legales generales que requieren considerar la proporcionalidad de la medida y el respeto por los "derechos adquiridos". Aunque la Convención de 1951 no lo regula expresamente, la cancelación es consistente con el derecho internacional de los refugiados siempre que se determine, en un procedimiento que cuente con las garantías apropiadas, que la persona en cuestión no cumplía con el criterio de persona refugiada al momento de la decisión inicial.

En dichos casos, una persona cuya condición de persona refugiada es cancelada porque no cumplía con el criterio de elegibilidad al momento del reconocimiento inicial, puede tener un temor fundado de persecución relacionado a los motivos de la Convención de 1951 al momento en que los procedimientos de cancelación tengan lugar. En consecuencia, la persona debe tener acceso al procedimiento a fin de determinar si ella califica o no como refugiada en el momento actual, ya sea como parte del procedimiento de cancelación o en un procedimiento separado, dependiendo del sistema legal aplicable.

La revocación de la condición de persona refugiada es apropiada, cuando un refugiado reconocido toma parte de una conducta descrita en los artículos 1F(a) o 1F(c) de la Convención de 1951, siempre que se cumpla con todos los criterios para la aplicación de una o ambas de estas cláusulas de exclusión.

Cancelación y revocación: ¿Cuál es la diferencia?

Cancelación es el término utilizado por el ACNUR para referirse a una decisión de invalidar el reconocimiento de la condición de persona refugiada que no debió haberse otorgado en primer lugar. La cancelación afecta las determinaciones que han quedado en firme, es decir, que ya no pueden ser apeladas o revisadas. Tiene el efecto de anular y dejar sin valor la condición de persona refugiada desde el día de la determinación inicial (ab initio o ex tunc -, desde el inicio o en adelante).

La **revocación** implica el retirar la condición de persona refugiada en situaciones en las que la persona se involucre en las conductas descritas por el artículo 1F(a) o (c) de la Convención de 1951 después de haber sido reconocida como refugiada. Esto tiene efecto hacia el futuro (ex nunc- en adelante).

Cancelación y revocación: ¿Cuáles garantías deben ser respetadas?

La cancelación o revocación solo pueden ser decididas caso por caso. Una persona refugiada cuya condición puede ser cancelada o revocada debe:

- Ser informada de la naturaleza de los procedimientos y de la evidencia en la cual se basa la cancelación o revocación propuesta;
- Contar con una oportunidad de refutar cualquier alegación de fraude o conducta indebida hecha por la autoridad;
- Contar con la asistencia de un intérprete, y de ser necesario, se le debe permitir contar con asesoría legal; y

- Contar con el derecho a apelar o solicitar la revisión de esta decisión por una persona diferente o un panel distinto del que emitió la decisión original. La apelación o revisión debe permitir la evaluación de los aspectos de hecho y derecho y debe tener efecto suspensivo.

La condición de persona refugiada debe permanecer válida hasta que la decisión de cancelar o revocar se encuentre en firme.

La cancelación y revocación de la condición de persona refugiada no debe ser confundida con la expulsión bajo el artículo 32 de la Convención de 1951 ni con la pérdida de protección bajo el deber de no devolución, mencionado anteriormente. Ninguno de los anteriores conlleva la pérdida de la condición de refugiada de una persona que, al momento de la determinación inicial, cumplía con los criterios de elegibilidad de la Convención de 1951.

Acciones clave para parlamentarios: Cancelación y revocación de la condición de persona refugiada

- ✔ Cuando la legislación permita a las autoridades considerar la cancelación de la condición de persona refugiada, se anima a los parlamentarios a garantizar que:
 - Los motivos que den lugar a la cancelación sean consistentes con el derecho internacional de los refugiados y que el procedimiento a seguir respete las garantías procedimentales enumeradas anteriormente, y tome en cuenta tanto la proporcionalidad de la medida como los derechos adquiridos de la persona refugiada en cuestión, lo cual incluye los vínculos que la persona ha establecido en el país; y
 - Una persona cuya condición de refugiada ha sido cancelada tenga acceso a un procedimiento con el fin de determinar si califica actualmente para obtener dicha condición, ya sea dentro del procedimiento de cancelación o en un procedimiento separado de conformidad con el sistema legal aplicable.
- ✔ Cuando la legislación contenga disposiciones para la revocación de la condición de refugiadas a personas que han cometido determinados actos después de haber sido reconocidas como refugiadas, garantizar que la revocación solo sea contemplada cuando la persona haya tomado parte de alguna de las conductas descritas en los artículos 1F(a) o 1F(c) de la Convención de 1951 y no incluya los actos descritos en los artículos 1F(b) o 32 de la Convención. Asimismo, garantizar que la revocación no afecte la condición de los familiares.
- ✔ Garantizar que la legislación requiera que el individuo afectado sea informado de los motivos de la cancelación o revocación de la condición y que el individuo cuente con la oportunidad de apelar la decisión, preferiblemente ante la autoridad responsable por la determinación de la condición, con la oportunidad de apelar con efecto suspensivo ante una autoridad de mayor jerarquía.

► [Nota sobre la cancelación del estatuto de refugiado](#), ACNUR, 2004

Cesación de la condición de persona refugiada

El reconocimiento de una persona como refugiada no está sujeto a límites de tiempo. Solo cesa cuando las llamadas “cláusulas de cesación” (reguladas por el artículo 1C de la Convención de 1951 y el artículo 1 párrafo 4 (a) al (e) de la Convención de 1969 de la UA) son aplicables. Estas cláusulas describen las condiciones bajo las cuales una persona refugiada deja de serlo y están basadas en la consideración de que la protección internacional no debe ser mantenida cuando ya no es necesario o no está justificada.

En consecuencia, la condición de persona refugiada debe ser retenida a menos de que la persona refugiada caiga dentro de una de estas cláusulas de cesación. Esto resulta de la necesidad de brindar a las personas refugiadas la seguridad de que su condición no será revisada constantemente con base en cambios temporales y no significativos de la situación prevaleciente en su país de origen.

Cuando un Estado desea aplicar una cláusula de desaparición de las circunstancias, la carga recae sobre el país de asilo de demostrar que ha habido un cambio fundamental, estable y durable en el país de origen y que la invocación del artículo 1C (5) y (6) es apropiada. Pueden darse situaciones en las que ciertos grupos deben ser excluidos de la aplicación de una cláusula general de cesación porque el riesgo de persecución continúa.

“Los Estados deben evaluar cuidadosamente el carácter fundamental de los cambios ocurridos en el país de nacionalidad o de origen, inclusive la situación general de los derechos humanos, así como la causa específica del temor a ser el objeto de persecución, a fin de asegurarse de manera objetiva y verificable de que la situación que justificó la concesión de la condición de refugiado ha dejado de existir; ... el elemento esencial en dicha evaluación por parte de los Estados es el carácter fundamental, estable y duradero de los cambios, para el establecimiento del cual se utilizará la información adecuada de que se disponga a este respecto procedente, entre otros, de los organismos especializados, incluido en particular el ACNUR”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 69 \(XLIII\) Cese de la Aplicación, \(a\), 1992](#)

Incluso cuando las circunstancias han cambiado de modo general al punto en que la condición de persona refugiada ya no es necesaria, las circunstancias específicas de casos particulares pueden justificar la continuidad de la protección internacional. En consecuencia, todas las personas refugiadas afectadas por la cesación general deben tener la posibilidad, a petición de parte, de que se

¿Cuándo cesa la condición de persona refugiada?

De conformidad con el artículo 1C de la Convención de 1951, la condición de persona refugiada puede cesar a causa de las acciones de las personas refugiadas (incisos 1 al 4) o a causa de cambios fundamentales en las circunstancias objetivas del país de origen en el cual se fundamenta dicha condición (incisos 5 al 6).

De las seis cláusulas de cesación, las primeras cuatro reflejan un cambio en la situación de la persona refugiada causada por sus propias acciones, en concreto:

1. Ha recurrido de nuevo voluntariamente a la protección nacional;
2. Ha recobrado voluntariamente la nacionalidad;
3. Ha adquirido una nueva nacionalidad; y
4. Se ha establecido de nuevo voluntariamente en el país donde temía la persecución.

Las últimas dos cláusulas de cesación, artículo 1C (5) y (6), están basadas en la consideración de que la protección internacional no está justificada debido a cambios en el país donde se temía la persecución, porque las razones para que la persona deviniera en refugiada han dejado de existir. Son conocidas como “cláusulas de desaparición de las circunstancias”.

Acciones clave para parlamentarios: Cesación de la condición de persona refugiada

- ✔ Dado que los motivos para la cesación enumerados en el artículo 1C de la Convención de 1951 y el artículo 1, párrafo 4(a) al (e) de la Convención de 1969 de la OUA son exhaustivos, con el fin garantizar el respeto por los estándares internacionales sobre la cesación de la condición de refugiado, se anima a los parlamentarios a mantener el texto exacto de la cláusulas de cesación de la Convención de 1951, y de ser aplicable, de la Convención de 1969 de la OUA y a garantizar que no se incluyan motivos adicionales para la cesación en la legislación.
- ✔ Si se dispone la cesación de la condición de persona refugiada con base en el artículo 1(4) (g) de la Convención de la OUA, cuando una persona se involucra en actividades subversivas en el sentido del artículo III (2), se anima a los parlamentarios a disponer que dichas disposiciones deben leerse en conexión con el marco legal del artículo 1F de la Convención de 1951 y que los mismos estándares son aplicables sobre estas disposiciones.

De conformidad con los estándares internacionales, además se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la legislación disponga la no aplicación de las cláusulas de cesación a las personas refugiadas que pueden invocar razones apremiantes derivadas de la persecución previa para rehusarse a regresar al país de

su nacionalidad o de residencia habitual.

- ✔ Garantizar que el segundo párrafo del artículo 1C(5) y 1C(6) sobre las “razones apremiantes” también se aplique a las personas refugiadas bajo el artículo 1A(2), dado que este es un principio humanitario general que está fundamentado en la práctica de los Estados.
- ✔ Garantizar que la legislación requiera que cada persona afectada sea informada de las razones de la cesación de la condición y brinde una oportunidad para que pueda apelar dicha decisión, preferiblemente ante la autoridad de la determinación de la condición de refugiado, con la oportunidad de un recurso de revisión con efecto suspensivo ante una autoridad superior.
- ✔ Si la legislación doméstica dispone motivos de cesación para las formas complementarias de protección, garantizar que estas disposiciones sigan esencialmente los parámetros del artículo 1C de la Convención de 1951, incluso sobre las excepciones por razones apremiantes de los artículos 1C (5) y (6) de la Convención de 1951, los cuales son igualmente aplicables a la cesación de la protección complementaria.
- ✔ Abogar por que la legislación contenga disposiciones que requieran a las autoridades consultar con el ACNUR cuando se considere aplicar una cláusula de cesación.

reconsidere la aplicación de esta medida con base en los motivos de protección internacional relevantes para su situación en particular.

Ambas cláusulas de desaparición de las circunstancias permiten a la persona refugiada el invocar “circunstancias apremiantes resultantes de una persecución previa” para rehusarse a recurrir de nuevo a la protección de su país de origen. Esta excepción tiene como objetivo cubrir aquellos casos en lo que las personas refugiadas, o los miembros de su familia han sufrido formas atroces de persecución y, en consecuencia, no se puede esperar que regresen a su país de origen o de residencia habitual.

Adicionalmente, el Comité Ejecutivo del ACNUR, en su Conclusión No. 69 recomienda que los Estados consideren “las medidas adecuadas” para las personas “de las cuales no se pueda esperar que abandonen el país de asilo debido a una larga permanencia en ese país que haya dado lugar al establecimiento de fuertes vínculos familiares, sociales y económicos en el mismo”

- ▶ [Conclusión NO. 69 \(XLIII\) Cese de la aplicación](#), ACNUR Comité Ejecutivo, 1992
- ▶ [Directrices sobre protección internacional: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C \(5\) y \(6\) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados](#), ACNUR, 2003

7.14 Personas que no requieren protección internacional

Cuando se determina a través de una decisión final parte de un procedimiento justo que una persona solicitante de asilo no requiere de protección internacional, y cuando no hay razones humanitarias apremiantes para permitirle permanecer en el país, dicha persona tienen dos opciones: regresar a su país de origen o buscar alternativas migratorias legales, como la regularización. Dado que esta última solo está disponibles para individuos con un perfil o circunstancias específicas, dependiendo de la legislación nacional, esta sección se enfoca en el retorno.

Promover el retorno voluntario: ¿Qué hacer?

Cuando los individuos que no tienen derecho a permanecer en el país de acogida pueden regresar a su hogar de forma voluntaria, se garantiza mejor la sostenibilidad de su regreso. La voluntariedad ayuda a garantizar que el retorno tenga lugar de forma segura y digna y más eficiente en términos de costos para el país que devuelve a la persona.

Las buenas prácticas que fomentan y apoyan el retorno voluntario y sostenible incluyen brindar información y asesoría sobre las opciones y circunstancias de retorno al país de origen; brindar transporte, reintegración, y/o asistencia y monitoreo post retorno.

En todos los casos, el retorno debe respetar el principio de no devolución. En consecuencia, deben existir garantías adecuadas para evaluar los riesgos nuevos o no examinados, en situaciones en las que, por ejemplo, las personas en el procedimiento de retorno no hayan tenido acceso a los procedimientos de asilo, y si lo han tenido, cuando nuevos riesgos puedan haberse desarrollado en el país de origen. Los Estados han adoptado dos estrategias diferentes para garantizar esto: una nueva referencia al procedimiento de asilo, o el establecimiento de un

procedimiento separado para examinar estos riesgos como parte del procedimiento de retorno, por ejemplo, los análisis de riesgo pre-deportación en **Canadá** (ver más adelante). Las preocupaciones de que algunos retornados abusen de este proceso con el fin de prolongar a su estadía se abordan mejor a través de mecanismos procesales y de gestión de casos eficientes.

Par las **personas con necesidades específicas**, es necesario determinar si hay asistencia adaptada a sus necesidades disponible durante el retorno y la reintegración. Si dichas medidas no están disponibles, esto puede prevenir el retorno de una persona a su país de origen. Las personas tratadas que no tengan necesidad de protección internacional, por ejemplo, continúan requiriendo de atención médica y psicológica y apoyo específico para la reintegración para garantizar que no vuelvan a ser tratadas. Cuando se permite a las personas apátridas regresar a su antiguo país de residencia habitual, la asistencia para la reintegración puede ser necesaria.

La **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** puede ser un socio importante para los gobiernos sobre los programas de retorno voluntario asistido y la reintegración.

Veinte directrices sobre el retorno forzoso

El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó [veinte directrices sobre el retorno forzoso](#) (en inglés) en el 2005 para orientar a las autoridades nacionales responsables del retorno de extranjeros. En resumen, estos lineamientos requieren que las autoridades:

1. **Promuevan el retorno voluntario** como una opción preferible al retorno forzoso.
2. **Adopten una orden de expulsión** solo después de haber tomado una decisión de conformidad con la legislación que ha considerado toda la información relevante disponible y ha determinado que el retorno no violaría el principio de no devolución; que el retorno es proporcionado y que tiene un objetivo legítimo; que en el caso de las niñas y niños, se ha determinado el interés superior de los mismos y las autoridades del país de acogida se han asegurado de que él o ella será retornado a su familia, a un guardián nombrado o a facilidades de recepción adecuadas en el país al que retorna; y que el Estado de retorno va a admitir a la persona retornada y si él o ella no es readmitido el Estado receptor lo acogerá nuevamente.
3. **Garanticen que no haya expulsiones colectivas**, emitiendo únicamente órdenes de expulsión después de un examen objetivo del cada caso particular que considere las circunstancias específicas de cada caso.
4. **Notifiquen la orden de expulsión** por escrito al individuo en cuestión, ya sea directamente o a través de su representante legal, y brinden una explicación de la orden al destinatario en un lenguaje que pueda comprender. La orden debe indicar los motivos de hecho y derecho en los cuales se fundamenta la orden, los recursos disponibles, si cuenta o no con efecto suspensivo, y los plazos en que dichos recursos deben ser ejercidos.
5. **Permitan un recurso efectivo** contra la orden de **expulsión** ante una autoridad competente, imparcial e independiente o un organismo con el poder de revisar la orden de expulsión, lo cual incluye la potestad de suspender temporalmente su ejecución, y garantizar las garantías procesales apropiadas.
6. **Solo ordenen la detención mientras la expulsión está pendiente** con el fin de garantizar que la orden sea ejecutada, si esto se realiza de conformidad con el procedimiento dispuesto en la ley; y si, después de un cuidadoso examen de la necesidad de la privación de libertad en cada caso particular, las autoridades del país de acogida concluyen que la ejecución de la orden no puede ser garantizada si se recurre a medidas alternas.
7. **Liberen a la persona retornada si los procedimientos de retorno son suspendidos** o no son ejecutados con la debida diligencia.
8. **Garanticen que cualquier detención a la espera de la expulsión sea por un periodo tan breve como sea posible** y que se revise la necesidad de la medida en intervalos de tiempo razonables.
9. **Garanticen un recurso judicial accesible contra la detención** en el cual haya asesoría legal disponible y una corte determine oportunamente la legalidad de la detención del individuo y, si se determina que es ilegal, garantice la liberación inmediata.
10. **Garanticen que las condiciones de detención mientras se espera la expulsión** sea en instalaciones específicamente diseñadas para ese propósito, que ofrezcan las condiciones materiales adecuadas, cuenten con personal calificado, y con acceso a abogados, doctores, ONG, familiares, y el ACNUR.
11. **Solo detengan niñas y niños como una medida de último recurso y por periodos de tiempo muy breves según sea adecuado.**
12. **Cooperen con los Estados en la readmisión con el fin de**

facilitar el retorno de extranjeros que hayan permanecido de forma irregular en el país de acogida, al tiempo que se garantice que el intercambio de información entre las autoridades del Estado de acogida y del Estado de retorno no sitúen a la persona retornada, o sus familiares, en peligro, en particular no compartir la información relacionada a la solicitud de asilo. (Para más información sobre los estándares y principios aplicables sobre la confidencialidad en este contexto ver capítulo 7.4 Garantizar la confidencialidad de conformidad con los principios y normas pertinentes sobre la protección de datos).

13. Garanticen el respeto por las **obligaciones de los Estados**, lo cual incluye el deber del país de origen derivado del derecho internacional de readmitir a sus propios nacionales sin formalidades, retrasos u obstáculos.

14. No priven arbitrariamente a la persona concernida de su nacionalidad, en particular cuando esto puede llevar a una situación de **apatridia**.

15. Busquen la **cooperación de las personas retornadas** en todas las etapas del procedimiento de expulsión para que cumplan con su obligación de dejar el país, con el fin de limitar el uso de la fuerza, en particular brindando información sobre el procedimiento de expulsión y la información compartida con las autoridades del país de retorno; dando a la persona la oportunidad de preparar su retorno haciendo el contacto necesario entre el país de acogida y de retorno, y de ser necesario, de recuperar sus pertenencias, lo cual facilitará su retorno digno.

16. **Se aseguren de que la persona está en condiciones para viajar y se realice un examen médico** previo a la expulsión de todos los retornados cuando dichas personas tienen condiciones médicas conocidas que requieren de tratamiento médico, o cuando se ha previsto el uso de técnicas de coerción. Las personas no deben ser expulsadas si médicamente no están en condiciones para viajar.

17. Respeten la **dignidad** de la persona retornada, al tiempo que se garantiza la **seguridad** de otros pasajeros, o miembros de la tripulación y de la misma persona retornada. La expulsión de una persona retornada puede verse interrumpida cuando su continuación puede hacer peligrar esto.

18. Garanticen que cualquier **personal de escolta** sea seleccionado cuidadosamente y reciba entrenamiento adecuado, lo cual debe incluir el uso adecuado de técnicas de coerción.

19. Solo utilicen medios de coerción que sean estrictamente proporcionales a la resistencia real o anticipada de la persona retornada con el objetivo de controlarla. No utilizar las técnicas de inmovilización o coerción que puedan obstruir las vías respiratorias total o parcialmente, o que fuercen a la persona retornada a tomar posiciones en las que puede haber riesgo de asfixia.

20. Implementen un **sistema efectivo para el monitoreo de retornos** forzosos y documenten detalladamente la operación de retorno, en particular que se documente cualquier incidente significativo o cualquier medida de coerción utilizada durante la operación. Garanticen la investigación efectiva e independiente en un periodo de tiempo razonable, si la persona retornada presenta una queja sobre cualquier supuesto mal trato que haya tenido lugar durante la operación.

Brindar resultados efectivos y eficientes para las personas que no son refugiadas o que no tienen derecho a la protección internacional por otros motivos, es esencial para la integridad del sistema de asilo. También es importante para la confianza pública en el sistema de asilo, para el control de la inmigración irregular, y la prevención del tráfico y trata de dichas personas.

Cuando los Estados concluyen **acuerdos de readmisión**, estos se deben redactar e implementar en una forma compatible con las obligaciones de los Estados derivadas del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. Esto implica, por ejemplo, garantizar que dichos acuerdos afirmen explícitamente que su implementación está sujeta al principio de no devolución y que no son aplicables a las personas solicitantes de asilo. Dichos acuerdos también deben disponer que cualquier persona cuyo retorno sea propuesto debe ser evaluada individualmente sobre la legalidad y adecuación de la readmisión, teniendo en cuenta el principio de unidad familiar, las necesidades específicas de los individuos y la necesidad de garantizar que el interés superior del niño sea una consideración primordial. Los acuerdos de readmisión también deben contener garantías procedimentales, incluyendo instrucciones claras para los oficiales de fronteras y el acceso a intérpretes en los puntos fronterizos.

“El retorno de personas cuya solicitud de asilo ha sido rechazada después de una audiencia completa y justa, debe realizarse en forma segura y humana, con el debido respeto por el principio de no devolución y la prohibición de tortura, y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, respetando el interés superior del niño y el derecho a respetar la vida privada y familiar”.

[Declaración del Debate General sobre el imperativo de una migración más justa, inteligente y humana, UIP, 133° Asamblea General, Ginebra, 2015](#) (en inglés)

“Reitera que el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional debe efectuarse de manera humana, respetando plenamente los derechos y la dignidad humanos que, de ser necesario, puede recurrirse a la fuerza de modo proporcional y acorde con las normas de derechos humanos; y destaca que en todas las acciones que tengan que ver con niños, el interés superior del niño debe ser la consideración primordial”.

Comité Ejecutivo del ACNUR, [Conclusión NO. 96 \(LIV\) sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional](#), (c), 2003

Práctica de los Estados

Análisis de riesgo pre-retorno en [Canadá \(en inglés\)](#), las autoridades hacen un análisis de riesgo previo a la expulsión (PRRA) antes de remover a ciertas categorías de personas del territorio con el fin de garantizar que el país cumpla con sus obligación de no devolución. Cualquier persona sujeta a una orden de expulsión, incluidas las personas solicitantes de asilo no exitosas que temen persecución al retornar, pueden aplicar al PRRA. Los riesgos que se evalúan en el PRRA incluyen el riesgo de persecución, tortura, riesgo para la vida o riesgo de ser sometido a un trato o penal cruel e inusual.

Acciones clave para parlamentarios: Retorno de personas que no requieren de protección internacional

Para garantizar un respeto continuo de los estándares de derechos humanos para las personas no refugiadas, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Apoyar la preferencia por el retorno voluntario sobre el retorno forzoso de las personas sobre las cuales se ha determinado que no requieren de protección internacional en un procedimiento justo, y cuando no haya razones humanitarias apremiantes que justifiquen su estadía. El retorno voluntario debe incluir la provisión de información y asesoría sobre las opciones y circunstancias de retorno al país de origen de dichas personas; la asignación de recursos suficientes para brindar asistencia en el transporte, la reintegración y la asistencia y monitoreo post retorno.
- ✔ Con el fin de garantizar retornos respetuosos del principio de no devolución, apoyar la inclusión en la legislación de garantías adecuadas para evaluar los riesgos nuevos o no examinados previamente, ya sea que esto implique el referir el caso nuevamente al procedimiento de asilo o el establecimiento de un procedimiento separado para examinar estos riesgos como parte del procedimiento de retorno.
- ✔ Con el fin de garantizar las necesidades específicas de las personas que enfrentan el retorno sean consideradas adecuadamente, garantizar que la legislación disponga la evaluación de dichas necesidades y que si la asistencia necesaria no está disponible el retorno no debe proceder.
- ✔ Promover la inclusión en los procedimientos de readmisión de disposiciones que requieran su implementación de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, lo cual debe incluir en particular una declaración explícita de que su implementación está sujeta al principio de no devolución y que no son aplicables a las personas solicitantes de asilo. También deben disponer que cada persona sobre quien se proponga el retorno debe ser evaluada individualmente en relación con la legalidad y la adecuación de la readmisión, teniendo en cuenta el principio de unidad familiar, las necesidades del individuo en cuestión, y la necesidad de garantizar que el interés superior del niño sea una consideración primordial. Dichos procedimientos también deberían contener garantías procedimentales, las cuales deben incluir instrucciones claras para los oficiales de fronteras y la provisión de acceso a intérpretes en las fronteras.
- ✔ Cuando el retorno voluntario de personas sobre las cuales se ha determinado en un procedimiento justo que no requieren de protección internacional no es posible, y se prevea el uso de un retorno forzoso, garantizar que las salvaguardas descritas previamente sean respetadas.
- ✔ Fomentar el monitoreo de la readmisión de las personas retornadas para garantizar que esto se realice de forma humana, digna y ordenada.

- ▶ [Conclusión No. 96 \(LIV\) sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 2003
- ▶ [Veinte directrices sobre el retorno forzoso](#), (en inglés), Consejo de Europa, Comité de Ministros, 2005

Capítulo 8

Respetar los derechos y la dignidad de las personas refugiadas



© ACNUR / Adam Dean

8.1 Introducción

Las personas refugiadas no solo tienen derecho a ser protegidos de la devolución. Estas personas tienen una variedad de derechos derivados de la Convención de 1951 y del derecho internacional de los derechos humanos más generales.

Sin embargo, una discusión sobre los derechos de las personas refugiadas no puede estar aislada del contexto en el cual viven dichas personas. Algunas personas refugiadas obtienen el asilo formalmente, o son reasentadas, y tienen un acceso extensivo a derechos, usualmente en una medida comparable a los ciudadanos del país de acogida. Otras personas refugiadas pasan años o incluso décadas en campamentos de personas refugiadas o asentamientos informales, tanto en áreas rurales como urbanas, con derechos limitados, sin reconocimiento formal de su condición, y pocos prospectos de una solución duradera a su difícil situación.

No hay duda de que la presencia de persona refugiadas puede poner una presión considerable en las comunidades de acogida, especialmente aquellas que enfrentan dificultades económicas y sociales propias. Frecuentemente esta presión se deriva de decisiones políticas de limitar el acceso de las personas refugiadas a derechos, las cuales pueden fomentar las actitudes xenofóbicas y racistas hacia las personas refugiadas, e incluso ataques físicos. La solución no reside en marginar a las personas refugiadas, sino en capacitarlas para que sean miembros productivos de la sociedad en la que viven.

Este capítulo aborda las medidas y políticas para fomentar el respeto a los derechos de las personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria con especial atención en:

- El principio de no discriminación que debe guiar todas las iniciativas
- Los derechos de las personas refugiadas y el deber de todas las personas refugiadas de respetar las leyes del país de acogida
- Los derechos de las personas con formas complementarias de protección
- Combatir el racismo y la xenofobia
- Potenciar los mecanismos de derechos humanos de la ONU para proteger a las personas refugiadas.

8.2 El principio de no discriminación

La no discriminación es un elemento nuclear del derecho internacional y la base de todos los tratados de derechos humanos. La discriminación está prohibida, ya sea por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El artículo 3 de la Convención de 1951 obliga a los Estados parte a aplicar sus disposiciones sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen. El artículo II de la Convención de la OUA sobre refugiados usa la misma expresión, y además especifica que no debe haber discriminación por motivos de pertenencia a un determinado grupo social.

Los parlamentarios deben hacer todo lo posible para garantizar que las disposiciones legales relacionadas a las personas refugiadas sean redactadas y aplicadas sin discriminación de ningún tipo.

8.3 Derechos y deberes de las personas refugiadas

Las personas refugiadas tienen deberes sobre sus países de acogida, tal y como lo establece el artículo 2 de la Convención de 1951. En los artículos 3 a 34, la Convención enumera los derechos de las personas refugiadas. Algunos de estos derechos son aplicables tan pronto como la persona refugiada o solicitante de asilo se encuentra presente en el Estado o entra en su jurisdicción de cualquier otra manera. Otros son aplicables cuando se ha presentado una solicitud de asilo, o cuando la condición de persona refugiada ha sido reconocida, o después de un cierto periodo de residencia. El derecho general internacional de los derechos humanos por supuesto aplica a las personas refugiadas.

¿Qué obligaciones tienen las personas refugiadas según la Convención de 1951?

Cada persona refugiada tiene deberes respecto al país donde le han reconocido como refugiado. Las personas refugiadas deben respetar las leyes y regulaciones existentes y cumplir con las medidas que han tomado las autoridades para mantener el orden público (artículo 2).

¿Y qué derechos tienen?

Además de la protección brindada en los artículos 31-33 de la Convención de 1951 (contra la penalización por entrada ilegal, expulsión y no devolución) discutida en los capítulos previos, la Convención brinda otros derechos a las personas refugiadas, según el nivel de arraigo en el país de asilo. El concepto subyacente es que entre más tiempo una persona refugiada permanezca en un país, más derechos adquiere.

Derechos de todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo, independientemente de su condición o la duración de su estadía

- Práctica y educación religiosa (artículo 4, no se permiten reservas, trato como nacionales);
- Adquisición de propiedad mueble e inmueble (artículo 13, trato tan favorable como sea posible y, en cualquier circunstancia, no menos favorable que otros extranjeros en general);
- Acceso a tribunales y asistencia legal (artículo 16, no se permiten reservas, trato como nacionales);
- Educación básica (artículo 22(1), trato como nacionales);
- Educación secundaria y terciaria (artículo 22(2), trato tan favorable como sea posible y, en cualquier circunstancia, no menos favorable que otros extranjeros en general); y
- Documentos de identidad (artículo 27).

Derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo que están legalmente en el país (a partir de la presentación de la solicitud de condición de refugiado)

- Trabajo por cuenta propia (artículo 18, trato tan favorable como sea posible y, en cualquier circunstancia, no menos favorable que otros extranjeros en general); y
- Derecho a escoger su lugar de residencia y libertad de circulación dentro del territorio (artículo 26, sujeto a cualquier regulación aplicable a los extranjeros en general).

Derechos de las personas refugiadas que residen legalmente en el país

- Derecho de asociación (artículo 15, trato más favorable concedido a las personas extranjeras);
- Empleo remunerado (artículo 17, trato más favorable concedido a las personas extranjeras);
- Profesiones Liberales (artículo 19, trato tan favorable como sea posible y, en cualquier circunstancia, no menos favorable que otros extranjeros en general);
- Vivienda (artículo 21, trato tan favorable como sea posible y, en cualquier circunstancia, no menos favorable que otros extranjeros en general);
- Asistencia pública y seguridad social (artículos 23, 24, trato como nacionales); y
- Documentos de viaje (artículo 28).

Derechos de las personas refugiadas que son residentes habituales

- Derechos de propiedad intelectual e industrial (artículo 14, trato como nacionales).

Acciones clave para parlamentarios

Los deberes de las personas refugiadas

- ✔ Se anima a los parlamentarios a apoyar la introducción en la legislación de una disposición que requiera a las personas refugiadas el actuar conforme a las leyes y regulaciones del país de acogida, tal y como se establece en el artículo 2 de la Convención de 1951.

En los próximos subtítulos se dan recomendaciones sobre los derechos de las personas refugiadas.

Las secciones subsecuentes brindan más detalles sobre los siguientes derechos de las personas refugiadas:

- Libertad de circulación;
- Vida en familia, incluyendo la unidad familiar;
- El derecho a trabajar;
- El derecho a la educación;
- Acceso a los tribunales;
- El derecho a asistencia social y servicios de salud; y
- Otros derechos.

El enfoque de este capítulo es sobre los derechos de las personas refugiadas. Las personas solicitantes de asilo que han solicitado el reconocimiento como refugiadas pero que aún no han recibido una decisión final sobre su solicitud tienen derecho a disfrutar de los derechos enumerados más adelante que son reconocidos a las personas refugiadas presentes legalmente en el territorio. (En el capítulo 5.2 Recepción y trato de solicitantes de asilo se brinda más información sobre los derechos de las personas solicitantes de asilo en el contexto de recepción).

El derecho a la libertad de circulación

El artículo 26 de la Convención de 1951 requiere que los Estados parte concedan a las personas refugiadas que permanecen legalmente en el territorio el derecho de escoger su lugar de residencia y de circular libremente dentro de dicho territorio en un modo comparable a los otros extranjeros. Esto significa que los Estados parte no pueden imponer restricciones que apliquen únicamente para las personas refugiadas, sino que deben respetar el principio de no discriminación. (Para más información sobre las restricciones a la libertad de movimiento que constituyen detención, ver el capítulo 5.3).

El derecho internacional de los derechos humanos también garantiza el derecho de escoger la residencia y la libertad de circulación de las personas que se encuentran legalmente en el territorio (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esto incluye a las

Personas refugiadas en zonas urbanas: Ahora son la mayoría

Cuando las personas piensan en las personas refugiadas, usualmente las imaginan viviendo en campamentos en áreas rurales y remotas, donde dependen de la asistencia humanitaria. Sin duda, los países de acogida frecuentemente insisten en establecer campamentos de personas refugiadas por razones de seguridad y orden públicos, o para evitar la competencia entre nacionales y personas refugiadas. Pero la proporción de personas refugiadas en áreas urbanas ha aumentado constantemente en los últimos años, y en promedio seis de cada diez personas refugiadas viven actualmente en áreas urbanas, principalmente en países en desarrollo y de renta media.

No debería ser una sorpresa que las personas refugiadas prefieran la libertad personal relativa que viene con vivir fuera de los campamentos. Aunque los campamentos de personas refugiadas pueden tomar muchas formas diferentes, la característica definitiva es un grado de limitación de los derechos y libertades de las personas refugiadas y de su capacidad de tomar decisiones significativas sobre sus vidas. Las personas refugiadas pueden buscar dejar los campamentos porque su seguridad física y material está en peligro en dicho lugar, o con el fin de reunirse con los miembros de su familia, o buscar tratamiento médico, o porque no hay oportunidad de acceder a educación secundaria o terciaria, o simplemente porque no tienen acceso a medios de vida.

Permitir a las personas refugiadas vivir libre y legalmente en las comunidades de acogida, ya sean urbanas o rurales, promueve la autosuficiencia y responsabilidad personal. Desincentiva la dependencia, fomenta la resiliencia, y ayuda a preparar a las personas refugiadas para las soluciones. Esta filosofía fundamenta la [Política del ACNUR de alternativas a los campamentos](#) del 2014.

Acciones clave para parlamentarios:

El derecho a la libertad de circulación

Con el fin de garantizar el respeto por los derechos de los refugiados derivados de los estándares y derecho internacionales, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Favorecer un abordaje que permita a las personas refugiadas escoger su lugar de residencia y moverse libremente dentro del territorio.
 - ✔ Cuando consideren el establecimiento de campamentos, áreas designadas o asentamientos para personas refugiadas, considerar si este abordaje facilita o no el disfrute de derechos por parte de las personas refugiadas, lo cual incluye el derecho a seguridad.
 - ✔ Si las personas refugiadas son asignadas a **campamentos o asentamientos**,
 - Garantizar que estos estén ubicados a una distancia razonable de las fronteras, que se mantenga la ley y el orden, que cualquier flujo de armas dentro de los campamentos y asentamientos de refugiados esté limitado, que se prevenga su uso para el internamiento de prisioneros de guerra, que los elementos armados sean desarmados y que los combatientes sean identificados, separados e internados (Ver también el capítulo 5.5- responder a una situación de emergencia, el Carácter civil y humanitario del Asilo);
 - Abogar por medidas que garanticen la seguridad física y material de las personas refugiadas, posibilitar la reunificación de las familias, posibilitar el acceso a atención médica, educación secundaria y terciaria y oportunidades de capacitación, y a fortalecer el acceso a medios de vida; y
 - Apoyar la libertad de circulación de las personas refugiadas, en particular con el fin de posibilitar su acceso a derechos y servicios, y a trabajar para poner fin a las políticas de internamiento en campamentos en donde la libertad de circulación es restringida.
- ✔ Cuando las personas refugiadas viven **fuera de los campamentos**
 - Asignar recursos para garantizar el registro y documentación efectiva y precisa de las personas refugiadas;
 - Apoyar iniciativas para reunir los servicios clave, como los servicios de salud, educación y asistencia social, y las autoridades a nivel nacional, municipal y comunales para aumentar la concientización sobre las necesidades y derechos de las persona refugiadas, coordinar iniciativas, y fortalecer la seguridad para todas las comunidades urbanas que albergan personas refugiadas, y garantizar que el apoyo se provea tanto a las comunidades de acogida como a las personas refugiadas; y
 - Apoyar iniciativas y cooperación entre estas autoridades y organizaciones de la sociedad civil expertas en medios de vida, como las cámaras de comercio, asociaciones de vendedores ambulantes, y grupos comunales, para incrementar las oportunidades de autosuficiencia y medios de vida para personas refugiadas y comunidades de acogida.

personas refugiadas. Cualquier restricción debe tener un fundamento legal en la legislación y debe ser necesaria para proteger un interés legítimo, como el orden, la seguridad, y la salud pública.

A pesar de estos estándares de derechos humanos, muchos países restringen la libertad de circulación de las personas refugiadas. Sin embargo, las políticas que confinan a las personas refugiadas a campamentos o que restringen de otro modo su residencia tienen un impacto negativo en las vidas de las personas refugiadas, incluyendo su acceso a trabajo, educación y servicios de salud. (El derecho de las personas refugiadas a documentos de viaje se discutió en el capítulo 7.12 Reconocimiento de la condición de persona refugiada, documentos de viaje).

Práctica estatal

Libertad de circulación: El [acta de Uganda sobre personas refugiadas del 2006](#) (en inglés) y los reglamentos relacionados significó un cambio de percepción sobre las personas refugiadas como receptoras de ayuda a acres económicos a cargo de su propio destino. La ley concede el derecho a las personas refugiadas reconocidas a una libertad de circulación relativa, el derecho a trabajar y establecer su propio negocio y a acceder a los servicios sociales de Uganda. Se provee a las personas refugiadas con terrenos para uso (no propiedad) en asentamientos designados. Esto puede ser utilizado para construir un hogar semi-permanente, para el cultivo, o pastoreo. Este método pionero mejora la cohesión social y la integración, y permite a las personas refugiadas y comunidades de acogida vivir juntos pacíficamente.

- ▶ [Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas](#), ACNUR, 2009
- ▶ [Política del ACNUR de alternativas a los campamentos](#), ACNUR, 2014
- ▶ [Buenas prácticas para personas refugiadas urbanas, \(en inglés\)](#), Base de datos para profesionales que trabajan con personas refugiadas urbanas

Derecho a una vida en familia, incluyendo la unidad familiar

Muchas personas refugiadas son separadas de los miembros de su familia como resultado de la persecución o en el caos del conflicto y la huida. La separación aumenta el riesgo de los miembros que todos los miembros de la familia enfrentan, especialmente las mujeres, niñas y niños, que pueden verse expuestos a la violencia y la explotación, ser incapaces de alcanzar la protección y asistencia que necesitan, y además tener que asumir la responsabilidad de sus hogares y sus hermanas y hermanos menores. La separación puede tener consecuencias devasta-

Unidad familiar: ¿Cómo respetar este derecho?

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha destacado la necesidad de salvaguardar la unidad de las familias refugiadas, a través de:

- Poner en práctica procedimientos que prevengan la separación familiar y garanticen que las condiciones de recepción permitan a las familias presentes en el territorio permanecer juntas;
- Considerar las solicitudes de reunificación familiar en un sentido positivo y humanitario, sin retrasos injustificados, y con base en criterios liberales para decidir cuáles miembros de la familia de una persona refugiada pueden ser admitidos;
- Reconocer a todos los miembros de una familia como personas refugiadas cuando el solicitante principal es reconocido como tal y permitir a cada miembro de la familia presentar una solicitud individual que él o ella pueda tener;
- Establecer la unidad familiar como una prioridad en las etapas tempranas de operaciones de refugiados, lo cual incluye brindar toda la asistencia posible para rastrear a los familiares;
- Dar prioridad a la identificación de niñas y niños no acompañados o separados, rastreando sus familias, y facilitando su reunificación con familiares de conformidad con el interés superior del niño;
- Promover la autosuficiencia de los miembros adultos de una familia para mejorar su capacidad de mantener a sus dependientes, y al hacerlo, promover una integración más sencilla y rápida de las familias refugiadas; y
- Asistir a los cónyuges y miembros de una familia de diferentes nacionalidades a permanecer juntos durante y después de una repatriación voluntaria.

La familia: ¿Quién está incluido?

Los miembros cercanos de la familia (usualmente llamados familia nuclear) generalmente incluyen:

- Cónyuges— no solo a los cónyuges reconocidos legalmente (incluye a cónyuges homosexuales), sino que también a individuos que están comprometidos para casarse, o que viven en una unión de hecho o matrimonio consuetudinario, incluyendo a las parejas homosexuales.
- Hijas e hijos menores o dependientes no casados y familiares menores de edad, esto incluye a hijastras e hijastros, e hijas e hijos adoptados, ya sean adoptados legalmente o en una base consuetudinaria.
- En el caso de una persona refugiada menor de 18 años, los familiares cercanos incluirían a sus padres, o cuidadores primarios o consuetudinarios, y cualesquiera otros dependientes de una madre o padre o cuidador adulto, así como sus familiares menores de edad.

Se debe dar la debida consideración al elemento de **dependencia** al decidir sobre la reunificación familiar.

- La dependencia implica una relación que puede ser social, emocional y/o económica. El vínculo entre los individuos en cuestión normalmente es fuerte, continuo y de una duración razonable.
- Si dichos individuos vivían juntos bajo el mismo techo es un factor relevante para considerar al determinar si existe una relación de dependencia, pero no es determinante.

No hay una única definición consensuada universalmente sobre lo que constituye una familia. Es importante adoptar un enfoque sensible a las diferencias culturales que vaya más allá de la familia “nuclear” tradicional. En muchas sociedades, “familia” incluye a los miembros de la familia extendida que están en una estrecha relación de dependencia.

“Es de esperar que los países de asilo apliquen criterios amplios al determinar qué miembros de la familia pueden admitir con miras a promover la reunificación global de la familia”.

[Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 24 \(XXXII\), Reunificación de familias, 1981](#)

doras para el bienestar de todos los miembros de una familia refugiada y su capacidad para reconstruir sus vidas.

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce a la familia como el elemento fundamental de la sociedad, que tiene derecho a ser protegida por la sociedad y el Estado. La Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención de 1951 reafirmó el “derecho esencial” a la unidad familiar para las personas refugiadas.

“La Conferencia, Considerando que la unidad de la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial del refugiado; y que esta unidad se halla constantemente amenazada”.

[Acta final de la conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas](#)

La Convención sobre los Derechos del Niño, la cual han ratificado casi todos los Estados, estipula que “toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva” (artículo 10). Esta obligación es aplicable sin importar si el país es o no parte de la Convención de 1951.

La reunificación familiar en un país de asilo puede ser la única forma de proteger el derecho de la persona refugiada a la unidad familiar, dado que no puede retornar a su país de origen o residencia habitual.

Acciones clave para parlamentarios:

El derecho a la unidad familiar

Los legisladores pueden trabajar para proteger la unidad de las familias refugiadas al:

- ✔ Garantizar que el derecho a la unidad familiar, incluyendo el de las personas refugiadas admitidas temporalmente en el territorio, esté reconocido en la legislación;
- ✔ Abogar por una interpretación de lo que constituye una familia que incluya no solamente a los cónyuges casados legalmente y sus hijas e hijos menores, sino que también abarque a las parejas de hecho o consuetudinarias que forman una unidad familiar genuina y estable, y otras personas con las que existe una relación de dependencia social, económica o emocional;
- ✔ Garantizar que la condición de persona refugiada no cambie a causa de un cambio del estatuto familiar o por el matrimonio, divorcio o separación legal de un miembro de la familia, la muerte de la cabeza de hogar, o al alcanzar la mayoría de edad, a menos de que una cláusula de cesación sea aplicable (Para más sobre esto último, ver el capítulo 7.13- Cancelación, revocación y cesación de la condición de persona refugiada);
- ✔ Garantizar que la legislación permita a las personas reconocidas como refugiadas reunirse con sus familias en el país de asilo, los cuales deben recibir los mismos derechos de residencia que aquellos acordados al solicitante principal. La legislación debe disponer un remedio efectivo contra las decisiones que denieguen las solicitudes de reunificación familiar;
- ✔ Garantizar que ni la legislación ni la práctica requieran que las personas refugiadas regresen a su país de origen para iniciar procedimientos de reunificación familiar;
- ✔ Posibilitar a las familias refugiadas separadas reunirse rápidamente, por ejemplo, al no requerir a las personas refugiadas el residir por un periodo determinado de tiempo en el país de asilo antes de tener derecho de traer a sus familiares, y abogando por que las solicitudes de reunión familiar sean tramitadas de forma positiva y expedita (artículo 10 de la CDN);
- ✔ Eximir a las personas refugiadas del requisito de demostrar su capacidad para mantener a los miembros de su familia, como por ejemplo evidencia de alojamiento adecuado, seguro médico y recursos económicos;
- ✔ Adoptar medios flexibles para probar la relación familiar, permitiendo medidas alternas cuando la evidencia documental no está disponible y desincentivando el uso sistemático de pruebas de ADN para demostrar las relaciones;
- ✔ Cuando se utilicen las pruebas de AND para confirmar las relaciones consanguíneas, seguir las directrices proporcionadas en la [Nota del ACNUR sobre pruebas de ADN para establecer las relaciones de familia en el contexto de personas refugiadas](#) (en inglés); y
- ✔ Proporcionar el rastreo de los miembros de las familias, especialmente de las niñas y niños no acompañados o separados, cuando esto sea en el interés superior del niño.

- ▶ [Nota del ACNUR sobre pruebas de ADN para establecer las relaciones de familia en el contexto de personas refugiadas](#) (en inglés), ACNUR, 2008
- ▶ Conclusiones [No. 24 \(XXXII\) sobre reunificación de familias](#), [No. 85 \(XLIX\) sobre protección internacional](#) y [No. 88 \(L\) sobre la protección de las familias de los refugiados](#), Comité Ejecutivo del ACNUR, 1981, 1998 y 1999
- ▶ [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), párrafos 57 y 79, y anexo 1 (Marco de respuesta integral para los refugiados), párrafos 5(a) y 14(c)

¿Qué aporta el acceso al trabajo?

El acceso al trabajo es esencial para la capacidad de las personas refugiadas de vivir una vida normal y contribuir a sus comunidades de acogida. Es un precursor importante para las soluciones duraderas. Garantizar que las personas refugiadas tengan acceso a trabajar, y sean capaces de desarrollar sus habilidades y utilizarlas de forma productiva:

- Es esencial para la realización de otros derechos humanos y para la preservación de la dignidad humana. Es un paso fundamental para reestablecer una vida normal y una sensación de control, y ayuda a prevenir las estrategias negativas como el sexo por supervivencia;
- Permite a los individuos y familias tener ingresos propios, lo cual es esencial para alcanzar un nivel adecuado de vida, y reduce los costos de seguridad y asistencia social del Estado;
- Permite a las personas refugiadas adaptarse y sobreponerse mejor a los futuros desafíos en comparación a si son obligadas a depender de la asistencia humanitaria;
- Permite a las personas refugiadas contribuir al desarrollo de sus comunidades, a través de su propia industria y trabajo, así como pagando impuestos;
- Puede ayudar a las sociedades a ser más cohesivas a través de la interacción resultante entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida; y
- Permite a las personas refugiadas a prepararse mejor para cualquier solución duradera.

se reconocen sus calificaciones, usualmente no tiene más opción que trabajar en el sector informal. En ese contexto, están en riesgo de explotación, discriminación y abuso, usualmente se les paga menos que a los nacionales o se espera que trabajen por más horas, o en condiciones peligrosas.

“El permitir a las personas refugiadas y solicitantes de asilo trabajar y acceder al mercado laboral tiene un sentido económico y social. El costo para el Estado claramente será menor si las personas refugiadas y solicitantes de asilo están empleadas, en vez de depender del apoyo del Estado. El empleo también contribuye a fomentar la cohesión social al animar y mejorar el contacto entre las personas refugiadas, solicitantes de asilo y la comunidad local”.

[Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1994 \(2014\), Personas refugiadas y el derecho a trabajar, 2014, \(en inglés\).](#)

El derecho a trabajar

La Convención de 1951 explícitamente reconoce la importancia de los derechos socioeconómicos de las personas refugiadas. Contiene cuatro disposiciones sobre el derecho a acceder al trabajo y derechos laborales: el derecho a un empleo remunerado (artículo 17), el derecho a trabajar por cuenta propia (artículo 18), el derecho a practicar una profesión liberal (artículo 19), y el derecho a beneficiarse de la legislación laboral (artículo 24).

Se debe permitir a las personas reconocidas como refugiadas el acceder al mercado laboral y tomar un empleo remunerado, trabajar por cuenta propia o practicar una profesión liberal de cualquier otra forma. (Sobre los solicitantes de asilo, ver capítulo .5.2 Recepción y trato de los solicitantes de asilo, acceso al trabajo para las personas solicitantes de asilo).

El derecho internacional de los derechos humanos también reconoce “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” ([Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), artículo 6). Permitir a las personas refugiadas contribuir en sus comunidades a través del trabajo y emprendimiento, las capacita para adquirir, mejorar y retener habilidades que pueden ser útiles en caso de retorno o reasentamiento.

Cuando las personas refugiadas no pueden trabajar o enfrentan barreras prácticas como permisos de trabajo costosos, requisitos idiomáticos o no

Historia de un refugiado:

El hombre que cambia vidas

Un hombre es capaz de cambiar la vida de las personas. Basta con preguntar a personas refugiadas de Siria, cerca de Esmirna, Turquía, por el trabajo de Levent Topçu. Levent, conocido por los demás simplemente por su primer nombre, es el director general de una empresa turca que fabrica productos de cuero y da empleo a 60 personas.

Levent forma parte de un grupo de amigos de Facebook que creó una asociación para ayudar a las personas necesitadas, incluyendo a algunas de los 2,7 millones de personas refugiadas provenientes de Siria que hay en Turquía. Levent y sus amigos, con la ayuda de ACNUR, han transformado la vida de más de 100 personas en este lugar.

Su grupo renovó un edificio abandonado, para que varias familias vivieran allí. Después, Levent acudió a los albergues y tiendas de campaña, en condiciones precarias, levantadas por las personas refugiadas junto a los campos en los que trabajan. “Levent nos encontró”, cuenta Abeer, siria de 32 años y madre de diez, que huyó de su pueblo cerca de Aleppo hace un año. “No se puede describir lo que sentimos. Al fin, hemos encontrado a alguien que se preocupa por nosotros”.

Levent y su asociación, el grupo Unidad Solidaria, se movilizaron rápidamente cuando en ene-

ro, entró en vigencia una nueva ley en Turquía, la cual otorgó a las personas refugiadas el derecho a obtener permisos de trabajo. Hasta entonces, las personas sirias que habían huido de la guerra, y cientos de miles de otras personas refugiadas, no tenían derecho legal para trabajar.

Después de obtener asesoramiento y ayuda del ACNUR, Levent se dedicó a poner la ley en práctica. Localizó a dos sirios, reunió el papeleo y, en seis semanas, superó los obstáculos burocráticos. Los dos hombres están ahora trabajando en la fábrica, la primera en la región en contratar a personas refugiadas, quienes ganan lo mismo que las personas turcas. Pronto, seis personas refugiadas sirias más estarán trabajando en la compañía.

“Es un buen trabajo, y doy gracias a Dios por ello”, dijo Mohammed, uno de los primeros dos hombres. “Mi objetivo es volver a casa con mi familia. Nunca pensé en ir a Europa. Así, que nos quedamos aquí. Además, ahora puedo trabajar”.

Levent dice que su motivación es simple. “Estas personas son mis hermanos y hermanas. Sólo tenemos una vida y tenemos la obligación de ayudar...El Corán dice que la manera de ayudar a las personas necesitadas es dándoles algo que amas”.

“[El hombre que cambia vidas](#)”, ACNUR, 2016

Práctica estatal

El derecho a trabajar en la legislación nacional. Muchos países especifican en la legislación que las personas refugiadas tienen derecho a trabajar. La Constitución de Ecuador del 2008 dispone la igualdad de derechos para personas nacionales y extranjeras, lo cual incluye el acceso al mercado laboral, derechos laborales y acceso completo a la seguridad social; desde el 2012, no se requiere que las personas refugiadas obtengan permisos de trabajo. La legislación en otros países de [América Latina](#) reconoce el derecho de las personas refugiadas de tomar un empleo remunerado. En **Uganda**, [el reglamento sobre personas refugiadas](#) del 2010 (en inglés) permite a las personas reconocidas como refugiadas involucrarse en actividades lucrativas o empleos remunerados en condiciones comparables al trato más favorable acordado para los residentes extranjeros. En la **Unión Europea**, la Directiva sobre requisitos (refundida) de 2011 requiere que los Estados miembros autoricen a las personas beneficiarias de protección internacional para ser empleadas o a trabajar por cuenta propia tan pronto como la protección sea concedida.

Acciones clave para parlamentarios:

El derecho a trabajar

En línea con los estándares internacionales sobre el derecho a trabajar, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Apoyar legislación que garantice a las personas refugiadas un trato igual al de los nacionales en relación con el empleo remunerado, el trabajo por cuenta propia y el ejercicio de profesiones liberales. De no ser posible, promover un trato igualitario por lo menos sobre el empleo remunerado y el trabajo por cuenta propia de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Convención de 1951.
- ✔ Apoyar medidas que garanticen el reconocimiento de credenciales académicas, profesionales y vocacionales obtenidos en el exterior, así como la convalidación de tarifas y otros tipos de asistencia como exámenes que posibiliten el reconocimiento profesional cuando las credenciales no son aceptadas.
- ✔ Con el fin de determinar si las personas refugiadas cumplen los requisitos relevantes para ser empleadas de manera justa y expedita, fomentar el uso de medidas flexibles, como el reconocimiento provisional de calificaciones con base en declaraciones juradas o exámenes especiales para verificar las cualificaciones que las personas refugiadas dicen haber adquirido.
- ✔ Apoyar el acceso de personas refugiadas a capacitaciones vocacionales e idiomáticas, para facilitar el acceso a empleo.

Práctica estatal

Acceso facilitado al mercado laboral. Entre varios Proyecto en varios países, el servicio de empleo público (Arbetsförmedlingen) en **Suecia** dispone de programas de integración para personas refugiadas diseñados para su situación individual, experiencia y necesidades. Estos programas consisten en clases de idiomas, preparación para el empleo (por ejemplo, experiencia laboral y validación de estudios y experiencia profesional) y estudios de orientación cívica para brindarles conocimientos básicos sobre la sociedad Sueca. El servicio también identifica empleadores que desean contratar personas refugiadas y negocia con los empleadores para invertir en el desarrollo de capacidades.

- ▶ [Directrices de Michigan sobre el derecho al trabajo, \(en inglés\)](#), Escuela de Derecho de la Universidad de Michigan, 2010
- ▶ [Medios de vida y autosuficiencia, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2016

El derecho a la educación

El acceso no discriminatorio a la educación es un derecho humano fundamental y esencial para la realización de otros derechos. La educación ayuda a proteger a las niñas y niños refugiados contra el analfabetismo, el abuso, la explotación, el trabajo infantil, los matrimonios infantiles y el reclutamiento por parte de grupos armados.

Más de la mitad de las personas refugiadas en el mundo son niñas y niños. Sin embargo, solo uno de cada dos asiste a la escuela primaria y solo uno de cada cuatro continúa con sus estudios en secundaria. También hay desafíos para garantizar la igualdad de género, entornos seguros en las escuelas, y brindar educación en emergencias. Sin más apoyo para su educación, las personas refugiadas no pueden desarrollar las habilidades necesarias para reconstruir sus vidas y sus países.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha instado a los Estados a garantizar educación primaria de calidad para todas las niñas y todos los niños refugiados, y a posibilitar que todas las personas refugiadas tengan acceso a educación secundaria, vocacional y terciaria, cursos de alfabetización, habilidades y capacitación vocacional. También ha reconocido el vínculo entre la educación y las soluciones duraderas.

Historia de una refugiada:

La adolescente refugiada que lucha por la educación de las niñas

La familia de Muzon huyó de la guerra en Siria a principios de 2013. La educación siempre ha desempeñado un papel importante en la vida de Muzon. Sus padres eran profesores, así como su tía y su tío. “No necesitaba que ellos me dijeran que la educación es importante. Siempre lo sentí”, afirma la joven. “Nuestra casa fue construida por un ingeniero. Cuando estaba enferma iba al médico. La educación lo es todo en la vida”

Ahora, a sus 17 años, su profunda convicción sobre la importancia de la educación se ha convertido en un rasgo definitorio en su vida en el exilio. No solo ha continuado sus estudios en Jordania, sino que se ha convertido en una ferviente y cada vez más notoria defensora de la educación entre las personas refugiadas sirias, especialmente entre las adolescentes y niñas.

Al llegar al campamento de personas refugiadas de Za’atari en Jordania, el mayor temor de Muzon –que no hubiera escuelas en el campamento– pronto se vio disipado. Se apuntó a las clases de verano para ponerse al día con el nuevo currículum jordano antes de aprobar sus exámenes de noveno año.

A medida que continuaba sus estudios, se dio cuenta de que muchas de sus compañeras de clase dejaban de asistir, a menudo chicas de su misma edad. Supo de una que había abandonado las clases y estaba intentando vender sus li-

brros. Muzon la buscó y la convenció de que cambiara de idea. Había nacido una activista.

“Después de eso comencé a hacer campaña por la educación en cualquier momento y en cualquier lugar. Ante mis amigos, sus padres, los vecinos o incluso simplemente niñas con las que me encontraba por la calle”, relata. También ha luchado contra la creencia ampliamente extendida en los campamentos de que el matrimonio temprano es el mejor modo de garantizar el futuro de una joven refugiada.

“Cuando escucho a la gente que no deja que sus hijas vayan a la escuela o las casa pronto, me pone furiosa”, asegura. “La educación es la coraza que te protegerá en la vida. Si te casas antes de terminar tu educación, no serás capaz de resolver tus propios problemas o educar a tus propios hijos”, subraya.

Muzon ha logrado mucho a pesar de su edad y las difíciles circunstancias. “Por supuesto he tratado de convertir esta experiencia en algo positivo”, afirma. “Ser una persona refugiada no tiene que arruinar tu vida. Muchas personas que han triunfado han pasado por momentos duros”, afirma.

La educación ha dado un nuevo propósito a la vida de Muzon en el exilio, y su mensaje al mundo es simple: esto puede y debe ocurrir con todos y cada uno de los jóvenes refugiados.

[“La adolescente refugiada que lucha por la educación de las niñas”](#); ACNUR, 2015

“El Comité Ejecutivo recomienda... que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes adopten las siguientes medidas: ... Promover la inclusión de todos los niños en los programas educacionales y darles mayor capacidad dándoles iguales posibilidades de una educación de alta calidad para niñas y niños en todas las etapas del ciclo de desplazamiento y en situaciones de apatridia; promover entornos escolares y de aprendizaje que sean seguros, no perpetúen la violencia y fomenten una mentalidad de paz y diálogo; asignar espacios en los campamentos y entornos urbanos destinados a los niños, y promover el acceso a la educación posprimaria cuando sea posible y adecuado, preparar a los adolescentes para la vida cotidiana e impartirles formación profesional y apoyar actividades de esparcimiento, deportivas, recreativas y culturales”.

Acciones clave para parlamentarios: El derecho a la educación

De conformidad con los estándares internacionales sobre educación, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la educación primaria sea gratuita y obligatoria para todas las niñas y niños, tal y como lo requiere el artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño. Esto incluye a las niñas y los niños refugiados ya sea que residan en el país legalmente o no.
- ✔ Apoyar iniciativas para garantizar entornos escolares seguros y mejorar la inscripción y retención de niñas y niños refugiados.
- ✔ Sobre la educación secundaria y terciaria, abogar por que las personas refugiadas sean tratadas de la misma forma que los nacionales, particularmente con relación a los costos. Como mínimo, según lo establece el artículo 22 de la Convención de 1951, las personas refugiadas deben ser tratadas de la misma forma que otras personas extranjeras que residen legalmente en el país.
- ✔ Con el fin de determinar de forma justa y expedita si las personas refugiadas cumplen con los requisitos para educación superior, apoyar medidas flexibles, como el reconocimiento provisional de credenciales con base en declaraciones juradas o exámenes especiales.

“observamos con grave preocupación que, en la actualidad, una gran proporción de la población mundial no escolarizada vive en zonas afectadas por conflictos y que las crisis, la violencia y los ataques contra las instituciones educativas, los desastres naturales y las pandemias continúan perturbando la educación y el desarrollo en el mundo. Nos comprometemos a desarrollar sistemas de educación más inclusivos, que ofrezcan mejores respuestas y que tengan una mayor capacidad de adaptación para satisfacer las necesidades de los niños, jóvenes y adultos en estos contextos, en particular de las personas desplazadas y los refugiados. Subrayamos la necesidad de que la educación se imparta en entornos de aprendizaje sanos, que brinden apoyo y seguros. Recomendamos una gestión suficiente de las crisis, desde la respuesta de emergencia hasta la recuperación y la reconstrucción; respuestas nacionales, regionales y mundiales mejor coordinadas; y el desarrollo de capacidades para la reducción global del riesgo y la mitigación de sus efectos, a fin de que la educación se mantenga durante situaciones de conflicto, de emergencia, de posconflicto y de recuperación temprana.

UNESCO, “Declaración de Incheon,” Educación 2030: Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, Foro Mundial sobre la Educación 2015, Incheon, República de Corea, 2015

- ▶ Sobre la importancia del acceso a la educación para los niños refugiados: [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), párrafos 81 y 83 y anexo 1 (Marco de Respuesta Integral para los Refugiados), párrafos 6(b), 13(b) y 14(a).

Acceso a tribunales

El artículo 16 de la Convención de 1951 estipula que las personas refugiadas tienen derecho a acceder a los tribunales y a ser tratados en igualdad de condiciones en lo que respecta a la asistencia legal. En la práctica, las personas refugiadas usualmente enfrentan dificultades como resultado de la pobreza, la marginalización y la discriminación. Garantizar que las personas refugiadas tengan un acceso efectivo a la justicia es esencial para los sistemas de protección de las personas refugiadas basados en la legalidad. Ver también [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), párrafo 39.

Acciones clave para parlamentarios:

Acceso a los tribunales

Con el fin de garantizar el respeto por los estándares internacionales sobre el debido proceso y el acceso a la justicia, se anima a las personas parlamentarias a:

- ✔ Asegurarse de que la legislación garantice el acceso de las personas refugiadas a los tribunales (artículo 16, Convención de 1951); les proporcione asistencia suficiente como servicios de interpretación y traducción, exención de costos y tarifas; y disponga servicios gratuitos de asistencia legal para las personas refugiadas, cuando esto esté disponible para las personas nacionales.
- ✔ Apoyar iniciativas para concientizar a las poblaciones refugiadas sobre los remedios disponibles si sus derechos son violentados, incluyendo los casos de violencia sexual y de género (VSG) y otras violaciones de los derechos de mujeres, niñas y niños.
- ✔ Apoyar iniciativas para fortalecer la operación no discriminatoria de los servicios de aplicación de la ley y los mecanismos de justicia formal, informal y consuetudinaria.

El derecho a asistencia pública y servicios de salud

El Artículo 25 de la [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) afirma que todas las personas tienen derecho a un **nivel de vida adecuado que les asegure salud y bienestar**, y en especial alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios. Esto está relacionado a otros numerosos derechos, a los cuales también se debe garantizar el acceso sin discriminación, que son determinantes para la salud, como el acceso a agua segura y potable y servicios de saneamiento adecuados; y el acceso a educación e información sobre temas de salud, como la salud sexual y reproductiva. (Ver también capítulo 5.3- Recepción y trato de solicitantes de asilo, el acceso de las personas solicitantes de asilo a atención médica).

Las personas refugiadas tienen derecho a la asistencia pública y la seguridad social. El artículo 24 (Legislación del trabajo y seguros sociales) de la Convención de 1951 leído en concordancia con el artículo 23 (asistencia pública) brindan un marco legal para que las personas refugiadas que residen legalmente en el país se beneficien de seguros sociales (esquemas contributivos) y asistencia social (esquemas no contributivos). Estas disposiciones toman en consideración las situaciones en que las personas refugiadas no son capaces de proveer para sí mismas.

Muchos Estados dependen de sistemas de contribución como la fuente principal de los beneficios de seguridad social. Sin embargo, hay situaciones en las que es más probable que las personas refugiadas trabajen en el sector informal de la economía, o cuenten con trabajos inestables, con salarios bajos, o se encuentren desempleados. En dichas condiciones ellas pueden no ser capaces de contribuir a un esquema de seguro social y disfrutar de los beneficios de desempleo, enfermedad o las pensiones. Este problema afecta en forma desproporcionada a las mujeres cuyas responsabilidades de cuidar a las niñas y los niños pueden implicar que estas no hayan trabajado fuera de su hogar, o que su trayectoria laboral se haya visto interrumpida, o que ganen salarios más bajos que los hombres.

Por lo tanto, es importante que las personas refugiadas también tengan acceso al sistema de asistencia social del país de acogida. El artículo 23 de la Convención de 1951 busca garantizar que las personas refugiadas se beneficien de la asistencia social de la cual disfrutaban los nacionales. Ver también [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), párrafo 39 y anexo I (Marco de respuesta integral para los refugiados, párrafo 7(b)).

Acciones clave para parlamentarios: El derecho a asistencia pública y servicios de salud

Se anima a los parlamentarios a tomar las siguientes medidas para garantizar el respeto por los derechos sociales:

✔ Abogar por legislación que conceda a las personas refugiadas que residen legalmente en el país el mismo trato que los nacionales sobre la **seguridad social**, como los esquemas de incapacidad por enfermedad, maternidad, discapacidad, desempleo y pensiones

(artículo 24(1), Convención de 1951, si este no es el caso aún.

✔ Abogar por legislación que dé a las personas refugiadas que residen legalmente en el país el mismo acceso a **servicios de asistencia pública** que a los nacionales, incluyendo a seguros médicos, (artículo 23, Convención de 1951), si este no es el caso aún.

Otros derechos

Respecto a los **derechos políticos**, generalmente no se permite a las personas refugiadas votar en las elecciones o competir por puestos públicos en el país de asilo, hasta que o a menos que adquieran la ciudadanía en dicho lugar. Sin embargo, se les debe dar el trato más favorable acordado a los extranjeros nacionales en relación con la pertenencia a o actividades de asociaciones no políticas o sin fines de lucro y sindicatos (artículo 15, Convención de 1951). El derecho internacional de los derechos humanos también reconoce el derecho de todas las personas a asociarse libremente con otro (artículo 22, [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (PIDCP)).

Sobre la participación de la persona refugiada en las elecciones en su país de origen, el artículo 25 del PIDCP establece que todo ciudadano tiene derecho a votar y ser elegido en elecciones libres “sin restricciones indebidas”. Los instrumentos regionales en África y las Américas contienen disposiciones similares. La participación de persona refugiadas en las elecciones puede ser una contribución importante para las medidas de construcción de la paz y la confianza y para crear condiciones para un retorno voluntario y sostenible. Cuando las personas refugiadas busquen participar en las elecciones en el país de su nacionalidad, tanto el país de origen como el país de asilo, deben involucrarse para garantizar que esta participación esté basada en el consentimiento libre e informado de las personas refugiadas sobre la confidencialidad y sin coerción; que cualquier obstáculo para el registro y participación sean removidos; y que no se considere que las personas que participan han decidido acogerse nuevamente a la protección nacional y, que en consecuencia, no estén en riesgo de perder la condición de personas refugiadas.

Los artículos 13 y 21 de la Convención de 1951 conceden a las personas refugiadas un trato tan favorable como sea posible y en, cualquier circunstancia, no menos favorable que el acordado de modo general a otros extranjeros sobre **la adquisición de bienes muebles e inmuebles y el acceso a vivienda**. Sin embargo, las personas refugiadas usualmente enfrentan problemas para realizar su derecho a vivienda adecuada, por culpa de la discriminación. (Para más sobre la restauración de vivienda, tierras y propiedad en el contexto de la repatriación voluntaria ver capítulo 9.3 Repatriación Voluntaria).

Acciones clave para parlamentarios:

Otros derechos

- ✔ Aunque la legislación restrinja los **derechos políticos de las personas refugiadas**, se anima a los parlamentarios a garantizar que el trato sea comparable al trato más favorable acordado a las personas extranjeras respecto al derecho de unirse a asociaciones no políticas, sin fines de lucro y a sindicatos (artículo 15, Convención de 1951). Asimismo, además se les insta a:
 - ✔ Si las personas refugiadas desean **participar en las elecciones** de su país de origen, apoyar las medidas que garanticen que dicha participación esté basada en un consentimiento libre e informado sobre la confidencialidad y sin coerción: que los obstáculos para el registro y la participación sean removidos; y que dicha participación no sea considerada como una forma de acogerse nuevamente a la protección nacional y no resulte en la pérdida de la condición de persona refugiada.
- ✔ Apoyar legislación que permita a las personas refugiadas tener **bienes muebles e inmuebles** en las mismas condiciones que las personas extranjeras (artículo 13, Convención de 1951), y de ser posible, promover un estándar de trato más favorable que se equipare al de las personas nacionales.
- ✔ Cuando el alcance de la **legislación nacional sobre protección de la niñez** sea definido, promover el acceso de todas las niñas y los niños refugiados a dicho sistema de protección.

Sobre **las niñas y los niños**, la Convención de los Derechos del Niño requiere que los Estados garanticen “que los niños solicitantes de asilo y refugiados reciban la protección y asistencia humanitaria adecuadas” y a conceder a las niñas y niños refugiados o no acompañados “la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo” (artículo 22). Asimismo, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha instado a los Estados a establecer e implementar **sistemas de protección de la niñez** a los cuales, todas las niñas y niños bajo su jurisdicción, incluyendo a las niñas y niños solicitantes de asilo y refugiados, tengan acceso sin discriminación. ([Conclusión No. 107](#), párr. (b) (ii)).

8.4 Derechos de las personas beneficiarias de formas de protección complementaria

Las formas complementarias de protección algunas veces disponen de menos derechos que los acordados para las personas refugiadas; en algunos casos esta protección está limitada a la protección contra la devolución.

Sin embargo, hay pocos motivos para considerar que la necesidad de protección complementaria tendrá una duración más corta que la necesidad de protección bajo la Convención de 1951, o que la situación humanitaria de ambos grupos variará de forma significativa. Por estos motivos, el ACNUR recomienda que los Estados armonicen los derechos y beneficios para las personas que reciben protección complementaria a aquellos otorgados a las personas refugiadas.

¿Cuáles deberían ser los derechos de las personas con protección complementaria?

- Se debe brindar **documentos de identidad** a las personas beneficiarias de formas de protección complementaria y a los miembros de sus familias. De lo contrario, estas personas pueden enfrentar dificultades para acceder a los derechos y beneficios a los que tienen derecho.
- Se deben emitir documentos de viaje para las personas con formas complementarias de protección y los miembros de su familia, si éstos no pueden obtener un pasaporte nacional. La carga de la prueba para demostrar esta imposibilidad no debe ser demasiado alta.
- Al igual que todas las demás personas, las personas beneficiarias de protección complementaria tienen derecho a una **vida en familia**, y, al igual que las personas refugiadas, son incapaces de disfrutar de este derecho en su país de origen o residencia habitual. En consecuencia, no hay justificación para tratarlos de forma distinta a las personas refugiadas bajo la Convención de 1951 sobre el derecho a la reunificación familiar.
- Se debe permitir a las personas beneficiarias de protección complementaria trabajar bajo las mismas condiciones que las personas refugiadas y beneficiarse de las mismas condiciones de capacitación vocacional y otras oportunidades de educación relacionadas al empleo. Darles acceso al mercado laboral reduce la carga sobre los servicios de asistencia pública y social, facilita la integración de los beneficiarios de protección complementaria en el país de acogida y les permite contribuir a la econo-

Acciones clave para parlamentarios:

Beneficios y derechos de las personas beneficiarias de formas de protección complementaria

- ✔ Se anima a los parlamentarios a apoyar la legislación que disponga la armonización de los derechos y beneficios de las personas beneficiarias de formas complementarias de protección con los de las personas refugiadas, incluso sobre: la emisión de documentos de viaje a dichas personas y sus familiares si son incapaces de obtener un pasaporte nacional, acceder al mercado laboral, a la asistencia para la integración y beneficios sociales; y a los derechos de reunificación familiar.

“El Comité Ejecutivo... Alienta a los Estados a que, al conceder formas complementarias de protección a las personas necesitadas de ella, les ofrezcan el mayor grado de estabilidad y certeza, garantizando los derechos humanos y las libertades fundamentales de esas personas sin discriminación, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales pertinentes y teniendo debidamente presentes los intereses superiores del niño y los principios de la unidad familiar”.

[ACNUR Comité Ejecutivo, Conclusión No. 103 \(LVI\) disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección, 2005](#)

Práctica regional

Los derechos de las personas beneficiarias de formas complementarias de protección en la Unión Europea. La [Directiva sobre requisitos](#) (refundida), generalmente dispone los mismos derechos para las personas refugiadas y beneficiarias de formas subsidiarias de protección, incluso sobre reunificación familiar, empleo, educación, procedimientos para el reconocimiento de las cualificaciones, servicios de salud, alojamiento, y la libertad de circulación. Las niñas y niños no acompañados beneficiarios de protección complementaria tienen los mismos derechos que sus homólogos refugiados. Las diferencias son que los permisos de residencia concedidos a las personas beneficiarias de protección complementaria se emiten como mínimo por un año y son renovables por dos años (en contraposición al periodo de renovación de 3 años en el caso de las personas refugiadas); las personas beneficiarias de protección subsidiaria también reciben documentos de viaje (pero no documentos de viaje de persona refugiada): y el acceso a los servicios de asistencia social pueden estar limitados a los beneficios básicos y al mismo nivel y bajo las mismas condiciones de elegibilidad que las personas nacionales.

8.5 Combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia

Además de ser uno de los motivos que provocan la huida, las actitudes racistas, discriminatorias y xenofóbicas y las políticas populistas pueden afectar la calidad del asilo. El racismo y la xenofobia pueden obstaculizar la integración de las personas refugiadas en la sociedad de acogida y también pueden hacer el retorno menos viable, si se da en lugares donde la paz es frágil y las tensiones raciales o étnicas continúan siendo altas.

Usualmente es este temor de lo desconocido, del “otro”, que fundamenta el racismo y la discriminación. Otros factores pueden incluir el incremento repentino de flujos migratorios, recesiones económicas, el aumento en el desempleo y la urbanización. El problema es exacerbado cuando las personas refugiadas son mal representadas como criminales, migrantes ilegales, “colados” o incluso como terroristas. Esto puede polarizar las actitudes hacia las personas refugiadas e incrementar los riesgos de racismo e intolerancia.

La forma en que se caracteriza un problema puede tener un impacto significativo en la forma en que es manejado. **Si la situación de las personas refugiadas es vista como un tema humanitario y una cuestión de derechos humanos fundamentales, esto ayuda a crear un espacio de protección.** Si es visto esencialmente como un problema de inmigración, esto usualmente funciona para denegar la protección a quienes la necesitan. Se deben hacer esfuerzos para sostener la apertura al tiempo que se hace todo lo posible para allanar miedos y aprensiones en las comunidades de acogida. Hablar del tema como un tema de derechos humanos puede ayudar a construir valores universales que aplican a todas las personas y ayudan a fomentar un mejor entendimiento y tolerancia.

Racismo, discriminación y personas refugiadas

El racismo y la discriminación pueden afectar a las personas refugiadas en cada etapa del ciclo de desplazamiento.

- Las tensiones étnicas, raciales y religiosas usualmente son **causas de flujos de personas refugiadas**. La discriminación contra grupos étnicos o religiosos pueden ser el resultado, o parte integral, de una estrategia política. Cuando la identidad étnica se vuelve una característica definitoria de un país, los grupos minoritarios pueden ser vistos como obstáculos para la cohesión social o la construcción de una nación. Si los Estados están reticentes a asumir su rol de mediadores o es parte del conflicto étnico, pueden darse “limpiezas étnicas” u otras formas de persecución. Sin duda, la expulsión deliberada de un grupo específico puede ser el objeto del conflicto.
- Las personas refugiadas pueden ser vistas como una perturbación indeseada en las vidas de las personas entre las que han buscado seguridad. Su llegada puede tener un impacto significativo en el país de asilo, especialmente cuando se trata de grandes números de personas. Algunas comunidades de acogida perciben a las personas refugiadas como competencia por los recursos limitados, una amenaza a su modo de vida o cultura, o incluso para la seguridad y estabilidad nacional. La discriminación puede surgir, ya sea como actos de violencia o de formas más sutiles.
- Incluso cuando las personas refugiadas optan por la **repatriación**, la discriminación puede frustrar sus esperanzas de una vida normal. La repatriación usualmente tiene lugar en circunstancias menos que ideales, algunas veces el conflicto continúa y hay condiciones de inseguridad. El retorno de grandes números de personas refugiadas puede presionar los recursos locales y obstaculizar la reconstrucción, así como los esfuerzos de construcción de paz, especialmente si los retornos a gran escala cambian el balance de poder de un grupo étnico a otro. Esto puede, en consecuencia, resultar en discriminación contra las personas refugiadas que retornan, las cuales pueden ser vistas como “la causa” de resultados económicos, militares o políticos indeseados.

Historia de personas refugiadas:

Hacer frente a los prejuicios contra las personas refugiadas

“I Want to Help Refugees” (en español: “Quiero ayudar a las personas refugiadas”) es el nombre de un grupo creado a través de Facebook por una pareja dueña de una tienda de juguetes en la ciudad capital de Letonia, Riga. El grupo de voluntarios se ha puesto en pie por los derechos de las personas refugiadas en una nación que está luchando por ajustarse a la crisis migratoria de Europa, aunque en Letonia no hay una crisis de personas refugiadas como tal, sino más bien una crisis política relacionada a las personas refugiadas.

En consecuencia, el grupo busca llevar la situación a un nivel humano. El grupo organiza eventos para personas de Irak, Siria, Afganistán y de otros lugares para posibilitar que las personas conozcan y entiendan que la situación concierne a personas, no a refugiados abstractos. “Hay mucho miedo, por muchas razones”, decía una de las voluntarias. “La gente tiene miedo a lo desconocido. Esto es algo muy nuevo para todos nosotros”.

Los locales han mostrado gran generosidad trayendo donaciones, incluso de comida y ropa. En el centro de recepción las personas solicitantes

de asilo están agradecidas por el trabajo del grupo, destacando que las fiestas son un momento importante para los niños y niñas.

“No corrimos tantos riesgos para conseguir una vida mejor, ni vinimos aquí para pedir dinero, eso no es cierto” dijo un estudiante de Siria. “En Siria teníamos una buena vida, pero esta guerra lo cambió todo. No escapamos de nuestro país por dinero, solo queremos vivir en paz. Eso es todo”.

El fundador del grupo espera que la cuestión de las personas refugiadas vuelva a unir a las personas de Letonia, mostrando como la unidad es más importante que la división. “Si todos los grupos étnicos estuviésemos unidos como una sola nación, tanto la población de habla letona como los que hablan ruso, seríamos mucho más fuertes, más seguros y estaríamos más dispuestos a ayudar a otros”, dijo.

Actualmente el grupo está registrado como una ONG. Continúa expandiendo su apoyo a las personas refugiadas y solicitantes de asilo y está utilizando los medios de comunicación de Letonia para sensibilizar sobre la situación de las personas refugiadas.

[“Voluntarios hacen frente a los prejuicios contra los refugiados en Letonia”](#), ACNUR, 2016

Las personas refugiadas usualmente temen por sus vidas y las de sus familias. Frecuentemente, han sufrido inmensamente antes de llegar a un país donde pueden solicitar asilo. También son personas con mucha motivación y aportan al conjunto de emprendedores, innovadores y tomadores de riesgo, haciendo así importantes contribuciones a su país de asilo.

Esencialmente, las personas refugiadas también son seres humanos. Recibir las adecuadamente no es solo en el interés de la sociedad, sino que es fundamental para la idea de lo que significa ser humano. **Un sentido compartido de humanidad puede ayudar a unir a las personas de diferentes sociedades.**

Racismo y xenofobia: ¿Qué hacer?

Proteger a las personas refugiadas del racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia requiere de voluntad política y liderazgo. Cuando las poblaciones locales se sienten amenazadas, sus temores pueden ser alimentados fácilmente por medios de comunicación irresponsables o manipulados con fines políticos. Los discursos divisorios pueden tener un impacto devastador en las vidas de las personas refugiadas que devienen en blancos como resultado, y dichos discursos son, ultimadamente, dañinos para las sociedades de acogida.

Los parlamentarios tienen una responsabilidad para desdramatizar y despolitizar el desafío esencialmente humanitario de proteger a las personas refugiadas, y promover un mejor entendimiento público de las personas refugiadas y su derecho a buscar y disfrutar del asilo ante la persecución.

Ningún grupo, persona o religión es superior a otra. Todos los Estados son responsables de brindar protección contra la discriminación y fomentar la educación que promueva el entendimiento, la tolerancia y la amistad entre las naciones, y grupos raciales y religiosos (artículo 26(2), DUDH). Cumplir con esta responsabilidad ayuda a crear sociedades respetuosas, diversas y tolerantes, donde las personas pueden sentir que están seguras, que tienen voz, y que son capaces de contribuir.

Se necesita tomar medidas en todos los niveles para prevenir el racismo y la discriminación, incluso los dirigidos contra las personas refugiadas:

- Los Estados deben instar a todos los sectores de la sociedad a tomar acción para atender a la división y el conflicto, incluyendo el racismo dirigido contra aquellos que son percibidos como “extranjeros” o “foráneos”;
- Los gobiernos nacionales y locales deben dedicar sus recursos y esfuerzos a eliminar las causas del racismo y la xenofobia y promover actividades interculturales,

con la participación de ONG, organizaciones religiosas y otros;

- Las instituciones en todos los niveles de la comunidad, la familia, la escuela, los lugares de trabajo y los centros de adoración, deben involucrarse en esfuerzos para fomentar la tolerancia; y
- Los Estados, ONG, agencias de Naciones Unidas y los medios de comunicación deben hacer todos los esfuerzos posibles para aumentar la concientización sobre el racismo y la discriminación, y para promover el respeto y la tolerancia, con el fin de fomentar un cambio social positivo.

Racismo y xenofobia: El rol fundamental de los parlamentarios

Como líderes de **opinión**, los parlamentarios tienen la oportunidad de:

- Tomar la iniciativa en promover el respeto y la tolerancia hacia las personas refugiadas;
- Usar la terminología correcta que distingue entre personas refugiadas y migrantes, y no estereotipa o distorsiona la imagen de las personas refugiadas;
- Presentar el asunto de los refugiados como una preocupación humanitaria, en el que el país de asilo puede mostrar orgullo y respeto por los derechos humanos al abrir sus puertas a las personas que huyen del conflicto y la persecución; y
- Garantizar que el debate nacional sobre personas extranjeras, ya sean personas refugiadas, migrantes u otras, esté basada en argumentos racionales e informados, no en emociones.

“Condenamos enérgicamente los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra los refugiados y los migrantes, así como los estereotipos que se les suelen aplicar, especialmente los basados en la religión o las creencias. La diversidad enriquece a todas las sociedades y contribuye a la cohesión social. La demonización de los refugiados o migrantes atenta gravemente contra los valores de dignidad e igualdad de todos los seres humanos que hemos prometido defender”.

[Asamblea General de la ONU, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), Resolución 71/1, 2016.

¿Cómo preservar la dignidad de las personas refugiadas?

Los parlamentarios pueden contribuir en una variedad de formas a preservar la dignidad de las personas refugiadas; incluyendo las siguientes medidas:

Abogar por respeto

- Aclarar que las personas refugiadas tienen derecho a disfrutar de los derechos establecidos en la Convención de 1951, sin discriminación. Las personas refugiadas también están protegidas por el derecho internacional y regional de los derechos humanos y, según sea aplicable, el derecho internacional humanitario.
- Garantizar que la legislación nacional contenga esta protección, incluso en el contexto de procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas, recepción, y acceso a derechos económicos y sociales.
- Apoyar una interpretación inclusiva de la definición de persona refugiada que incluya a las personas que huyen del conflicto y la violencia, tal y como lo disponen la Convención de la OUA de 1969 y la declaración de Cartagena. Como mínimo, abogar por que todas las personas que están en necesidad de protección internacional pero que no cumplen con la definición de la Convención de 1951 reciban formas complementarias de protección con un estatus legal claro y con una gama de derechos asociados tan amplia como sea posible.
- Abogar por tomar medidas que garanticen que las personas refugiadas estén conscientes de sus derechos.
- Apoyar campañas públicas de sensibilización y educación sobre las personas refugiadas en escuelas y comunidades y promover la concientización sobre la contribución positiva de las personas refugiadas a la economía y la sociedad.

Proteger a las personas refugiadas contra actos y actitudes racistas y xenofóbicas

- Las personas refugiadas, al igual que otras personas víctimas de ataques racistas o xenofóbicos, deben tener protección legal contra dichos actos, y los perpetradores de dichos crímenes deben ser condenados de forma efectiva y pública.
- Aunque la judicatura tiene la responsabilidad de manejar los temas de justicia penal, los parlamentarios pue-

den implementar un marco legal para garantizar que los ataques motivados por el racismo y otros crímenes de odio estén tipificados y que no se permita el desarrollo de una cultura de impunidad.

- Es importante asignar los recursos adecuados para capacitar a los oficiales de fronteras, como guardas fronterizos, oficiales de inmigración y la policía para concientizarlos sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia e intolerancias relacionadas y garantizar que realicen sus labores sin discriminación.
- Asimismo, es importante asignar recursos para capacitar otros actores, como los oficiales judiciales, intérpretes, abogados, proveedores de servicios, y adjudicatarios que interactúan con las personas solicitantes de asilo y refugiadas, para sensibilizarlos sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y otras formas de intolerancia relacionadas, así como sobre sus responsabilidades.

Hablar en favor de y escuchar a las personas refugiadas.

- Como legisladores y la voz de las personas en el gobierno, los parlamentarios tienen un especial interés en garantizar que los derechos humanos y el Estado de derecho sean respetados y que las personas refugiadas puedan beneficiarse de la protección internacional y las soluciones para sus penurias.
- Los parlamentarios deberían tomar la iniciativa para garantizar que existan leyes y procedimientos que permitan al país responder adecuadamente a la llegada de personas refugiadas, provean protección a aquellas personas en necesidad, y eventualmente faciliten el retorno voluntario, la integración legal o el reasentamiento en otro país de asilo.
- Con el fin de entender mejor las preocupaciones de las personas refugiadas, los parlamentarios conversan y escuchan a las personas refugiadas en sus circunscripciones electorales, visitan los centros de recepción o asentamientos de personas refugiadas, y las escuelas a las que asisten niñas y niños refugiados. Ellos pueden reunirse con las personas refugiadas reasentadas recientemente y asistir a las ceremonias de obtención de la ciudadanía de los ciudadanos que una vez llegaron como personas refugiadas.

Demostrar liderazgo

- Los parlamentarios tienen numerosas oportunidades para demostrar liderazgo en asuntos de asilo y personas refugiadas al concientizar al público de la condición de los refugiados como personas que han sido amenazadas, y no como una amenaza.
- Los parlamentarios pueden promover un mejor conocimiento público del derecho internacional de las personas refugiadas, y pueden ayudar a su gobierno y a sus electores a entender el interés del país en contar con un sistema de protección internacional generosa, estable y consistente.
- Los parlamentarios pueden apoyar un debate balanceado diferenciando claramente entre las preocupaciones relacionadas a la migración y los temas de protección de las personas refugiadas, denunciando el racismo y la xenofobia, y evitando los estereotipos. Deberían fomentar una descripción objetiva y balanceada de las personas, los eventos y la historia. Pueden recordar que muchos países también produjeron personas refugiadas en algún momento de su historia.

Promover iniciativas regionales e internacionales

- Finalmente, los parlamentarios pueden buscar la cooperación de sus contrapartes en otros países para promover iniciativas regionales e internacionales para respetar a las personas refugiadas y proteger sus derechos.

“El Comité Ejecutivo... hace un llamamiento a los Estados para que combatan la intolerancia, el racismo y la xenofobia y promuevan la empatía y la comprensión mediante declaraciones públicas, legislación y políticas sociales adecuadas, especialmente en relación con la situación especial de los refugiados y los solicitantes de asilo”.

[ACNUR Comité Ejecutivo, Conclusión No. 77 \(XLVI\) \(h\), 1995](#)

“La Conferencia de Examen de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia “Insta a los Estados a que adopten medidas para luchar contra la persistencia de actitudes xenófobas y la creación de estereotipos negativos de los no ciudadanos, en particular por parte de los políticos, los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración, así como en los medios de difusión, que han conducido a actos de violencia xenófoba, a asesinatos y a la persecución de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo”.

Conferencia de Examen de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Documento final, Ginebra, 2009.

Acciones clave para parlamentarios:

Combatir el racismo y la xenofobia

Junto a las acciones más generales que apoyan la dignidad de las personas refugiadas descritas anteriormente, con el fin de combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las intolerancias relacionadas, los parlamentarios pueden:

- ✔ Garantizar la adopción e implementación de legislación que busque combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia relacionada, inclusive contra las personas refugiadas. Dicha legislación debe penalizar los actos racistas y xenofóbicos, así como la incitación a todas las formas de odio, incluyendo los discursos de odio.
- ✔ Consultar la [Recomendación General No. 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial](#) y considerar cuáles de las medidas que recomienda a los Estados tomar para prevenir la discriminación basada en la ciudadanía o estatus migratorio son particularmente relevantes para el contexto nacional, y abogar por la adopción de dichas medidas.
- ✔ Apoyar la adopción e implementación de políticas que tengan como objetivo promover los aspectos positivos de una sociedad diversa, así como la interacción entre las personas refugiadas, la población local, y la sociedad civil.
- ✔ Promover el desarrollo de planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las intolerancias relacionadas, monitorear su implementación consultando con los actores relevantes y establecer programas nacionales que faciliten el acceso a todos, sin discriminación, a servicios sociales básicos.
- ✔ Garantizar que los perpetradores de violencia racial y xenofóbica sean condenados de forma pública y efectiva a través de tribunales, comisiones de derechos humanos y oficinas de defensores de los pueblos, así como en el discurso parlamentario.

Práctica de los estados

Iniciativas para combatir la xenofobia- En **Sudáfrica** se dio un incremento en incidentes xenofóbicos en el 2015, que incluyó ataques a personas refugiadas que resultaron en muertes y lesiones graves, así como en un nuevo desplazamiento. En un esfuerzo para atender a la situación, el Servicio de Policía de Sudáfrica (SAPS), la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica, el ACNUR, ONG, organizaciones religiosas y las universidades se asociaron para apoyar el dialogo comunal y la cohesión social. El Departamento de asuntos internos, el departamento de relaciones internacionales y protección y el ACNUR colaboraron en la concientización sobre los derechos de las personas refugiadas y la promoción de un discurso social entre las personas refugiadas, migrantes y las comunidades locales. El CNUR también tiene una estrecha colaboración con las SAPS, la cual incluye una "línea directa contra la xenofobia"; para apoyar una respuesta oportuna y decisiva por parte de la policía y prevenir un brote o una escalada de ataque violentos contra las personas refugiadas en el país.

- ▶ [Recomendación General No. 30: Discriminación contra no ciudadanos](#), Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), 2002

8.6 Utilizar los mecanismos de derechos humanos de la ONU en favor de las personas refugiadas y solicitantes de asilo

El derecho internacional de los derechos humanos informa el régimen de protección internacional de las personas refugiadas y brinda un importante punto de referencia al diseñar el sistema estatal de protección de personas refugiadas. Sin lugar a duda, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido el “vinculo cercano entre proteger los derechos humanos y prevenir los problemas de refugiados” y el valor de los estándares de derechos humanos para informar las políticas desde la recepción hasta las soluciones.

Los mecanismos de derechos humanos de la ONU que se han establecido para proteger los derechos humanos de todos son herramientas importantes para mejorar la protección de las personas refugiadas. Este capítulo considera como estos mecanismos pueden ser utilizados para mejorar el respeto por los derechos de las personas refugiadas. En particular, examina los siguientes procedimientos:

- El examen periódico universal;
- Los procedimientos especiales de la ONU; y
- Los órganos de monitoreo de los tratados de derechos humanos de la ONU.

Involucrarse con los órganos de monitoreo de los tratados de derechos humanos de la ONU

Hay diez órganos de [tratados de derechos humanos](#), cada uno creado de conformidad con las disposiciones del tratado de derechos humanos que monitorea. Éstos son comités de expertos independientes. Nueve de estos órganos de tratados monitorean la implementación de los tratados internacionales básicos de derechos humanos; el décimo, el subcomité para la Prevención de la Tortura, establecido por el Protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura, monitorea los lugares de detención de los Estados parte del protocolo opcional. Los órganos de tratados tienen un rol importante en apoyar los esfuerzos para fortalecer la protección de los derechos humanos, incluyendo aquellos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, a nivel nacional. Los Estados reportan a los órganos de tratados sobre la implementación de sus obligaciones y deberes derivados de los principales tratados que en su lugar brindan a los Estados recomendaciones prácticas y asistencia sobre cómo implementar los tratados de la mejor manera, incluyendo recomendaciones relevantes para la protección internacional. Varios de ellos han emitido Comentarios o Recomendaciones Generales sobre temas relacionados a las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

¿Cuáles son los órganos de la ONU basados en tratados?

Hay diez órganos de tratados de derechos humanos que monitorean la implementación de los [principales tratados de derechos humanos](#):

- [Comité de Derechos Humanos](#) (CCPR);
- [Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales](#) (en inglés) (CESCR);
- [Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial](#) (CERD);
- [Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer](#) (en inglés) (CEDAW);
- [Comité Contra la Tortura](#) (CAT);
- [Subcomité para la Prevención de la Tortura](#) (en inglés) (SPT);
- [Comité de los Derechos del Niño](#) (en inglés) (CRC);
- [Comité para los Trabajadores Migratorios](#) (en inglés) (CMW);
- [Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) (CRPD); y
- [Comité contra las Desapariciones Forzadas](#) (CED).

Bajo ciertas circunstancias, los tratados de derechos humanos también consideran denuncias de individuos sobre violaciones a sus derechos. Cualquier persona puede presentar una denuncia ante el Comité contra un Estado, siempre que el Estado sea parte del tratado en cuestión y haya aceptado la competencia del Comité para examinar peticiones individuales. Terceras personas también pueden presentar denuncias a favor de otros individuos si estos han dado su consentimiento por escrito, aunque esto no es necesario si, por ejemplo, alguien está en prisión sin acceso al mundo exterior o es víctima de desaparición forzada.

Las personas solicitantes de asilo o refugiadas pueden utilizar los mecanismos de comunicaciones individuales. **Estos procedimientos son particularmente relevantes para las personas refugiadas y solicitantes de asilo en países que no son parte de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967.** Han sido utilizados por personas solicitantes de asilo y refugiadas cuyos derechos bajo el PIDCP, el CAT, la CEDAW, el PIDESC o el CRPD fueron violentados, por ejemplo para prevenir una devolución (con base en el artículo 3 del CAT o el artículo 7 del PIDCP); en el caso de rechazo de una solicitud de asilo con base en el temor de ser tratada con fines de explotación sexual (artículo 6 CEDAW); o de discriminación sobre la adquisición de la nacionalidad con base en el origen étnico (artículo 5 ICERD).

“El Comité Ejecutivo ... Señala la naturaleza complementaria de las normas internacionales sobre los refugiados y los derechos humanos, así como la función que pueden desempeñar los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en esta esfera y, en consecuencia, alienta a los Estados a que, cuando proceda, se ocupen de la situación de las personas desplazadas por la fuerza en los informes que presenten a los órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas, y sugiere que estos órganos, a su vez, tal vez deseen tener en cuenta en sus mandatos las dimensiones de derechos humanos de los desplazamientos forzosos”.

[ACNUR Comité Ejecutivo, Conclusión General No. 95 \(LIV\) sobre Protección Internacional, 2003](#)

- ▶ [El Sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo No. 30/Rev.1, OACNUDH, 2012](#)
- ▶ Página web de Refworld sobre derechos humanos en inglés: <http://www.refworld.org/humanrights.html>.

Involucrarse con los procedimientos especiales de la ONU

“[Procedimientos Especiales](#)” es el nombre general dado a los mecanismos bajo el patrocinio del Consejo de Derechos Humanos con el fin de dar seguimiento a asuntos temáticos o a situaciones especiales en algunos países. Los procedimientos especiales pueden ser un individuo – un Relator Especial o un Experto Independiente, o un grupo de Trabajo. Los mandatarios presentan informes al Consejo sobre sus hallazgos y recomendaciones: muchos también informan a la Asamblea General. Para el mes de agosto del 2017, existían 56 procedimientos especiales (44 mandatos temáticos y 12 mandatos relacionados a países o territorios, (muchos con una relevancia particular para los temas de personas refugiadas).

Los mandatarios de los procedimientos especiales regularmente realizan **visitas a países**, durante las cuales pueden, según su mandato, visitar zonas fronterizas, campamentos de refugiados, centros de recepción o lugares en los que las personas refugiadas son retenidos en detención administrativa. Durante dichas visitas, ellos consultan a los ministerios, parlamentarios, la judicatura, los oficiales de inmigración, guardas fronterizos, INDH, organizaciones de Naciones Unidas, la sociedad civil, y otros actores con el fin de informarse sobre los temas relevantes para su mandato, el cual puede afectar a las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Relatores especiales con mandatos temáticos relevantes para las personas refugiadas

- De los **Relatores Especiales** con mandatos temáticos, los especialmente relevantes para la protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo incluyen: a los Relatores Especiales sobre [vivienda adecuada](#) como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto; sobre los derechos de las [personas con discapacidad](#) (en inglés); sobre el derecho a la [educación](#); sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un [medio ambiente](#) sin riesgos, limpio, saludable y sostenible; sobre la [extrema pobreza](#) y los derechos humanos; el [derecho a la alimentación](#); sobre la promoción y protección del derecho a [la libertad de opinión y de expresión](#); sobre la [libertad de religión o de creencias](#); sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de [salud](#) (en inglés) física y mental; sobre la situación de los [defensores de derechos humanos](#); sobre los derechos de los [pueblos indígenas](#); sobre los derechos humanos de los [desplazados internos](#) (en inglés); sobre los derechos humanos de los [migrantes](#) (en inglés); sobre [asuntos de las minorías](#) (en inglés); sobre las formas contemporáneas de [racismo](#) (en inglés), discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; sobre la venta y la explotación sexual de [niñas y niños](#), incluidos la prostitución infantil, la utilización de niñas y niños en la pornografía y otro material que muestre abusos sexuales de menores; sobre formas contemporáneas de [esclavitud](#) (en inglés); incluyendo sus causas y consecuencias; sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el [terrorismo](#) (en inglés); sobre la [tortura](#) y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; sobre la [trata de personas](#), especialmente mujeres, niñas y niños; sobre los derechos humanos al [agua potable y el saneamiento](#); y sobre la [violencia contra la mujer](#), sus causas y consecuencias.

- De los **Grupos de Trabajo**, aquellos particularmente relevantes para las personas refugiadas y solicitantes de asilo incluyen: al grupo de trabajo sobre [afrodescendientes](#) (en inglés), sobre [detención arbitraria](#) (en inglés); sobre [desapariciones forzadas o involuntarias](#), sobre [la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica](#); y sobre los derechos humanos y las [empresas transnacionales](#) y otras empresas (la última en virtud del vínculo con las causas de desplazamiento).
- También existen varios **Expertos Independientes**. Aquellos particularmente relevantes para las personas refugiadas y solicitantes de asilo incluyen aquellos sobre el disfrute de los derechos humanos de las [personas con albinismo](#); el disfrute de todos los derechos humanos por las [personas de edad](#); sobre los derechos humanos y la [solidaridad](#) internacional y sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de [orientación sexual o identidad de género](#).

Procedimientos especiales de la ONU disponibles para o en favor de las personas refugiadas

Varios procedimientos especiales están disponibles para realizar llamadas urgentes por motivos estrictamente humanitarios. Los relatores especiales pueden intervenir ante un gobierno para ayudar a prevenir que las personas refugiadas o solicitantes de asilo sean sometidas a **abusos de derechos humanos** inminentes o en respuesta a alegaciones de la existencia de dichos abusos.

Cuando se trata de una **violación inminente del principio de no devolución** recurrir a los [relatores especiales de la ONU sobre Tortura](#) y sobre [Ejecuciones Sumarias](#) o al grupo de trabajo de la ONU sobre [desapariciones forzadas](#), puede, en algunas instancias, ser particularmente relevante.

Adicionalmente, los mandatarios de los procedimientos especiales emiten **estudios temáticos** que pueden ser relevantes para la protección de las personas refugiadas, como por ejemplo los desafíos para la protección de personas refugiadas derivados de las medidas para combatir el terrorismo o la redacción de principios rectores sobre pobreza extrema y derechos humanos. Los mandatarios también pueden actuar ante **casos individuales y preocupaciones** de naturaleza más amplia y estructural enviando comunicaciones a los Estados a través de las cuales traen su atención a estas violaciones.

El EPU: El papel fundamental de los parlamentarios

Los parlamentarios tienen un papel importante que jugar en el proceso del EPU. La Unión interparlamentaria ha trabajado con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) a nivel internacional y regional para apoyar una participación más activa. Los parlamentos nacionales:

- Deben estar involucrados en consultas nacionales previas a la preparación y aprobación del informe nacional;
- Deben ser consultados sobre la aceptación de las recomendaciones; y
- Tienen un papel fundamental en la implementación de las recomendaciones, en particular aquellas que requieren acción legislativa.

Los **procedimientos especiales** son en ocasiones el único mecanismo que va a alertar a la comunidad internacional sobre un tema particular de derechos humanos, ya que **pueden abordar situaciones en todas las partes del mundo sin el requisito de que los países hayan ratificado un instrumento** de derechos humanos en particular o hayan aceptado la jurisdicción de un órgano de tratado en particular.

Involucrarse en el Examen Periódico Universal

El [examen periódico universal](#) (EPU) es el mecanismo inter estatal establecido por la Asamblea General de la ONU en el 2006 como un medio por el cual el Consejo de Derechos Humanos puede examinar el desempeño de todos los Estados en temas de derechos humanos. El mecanismo está basado en un dialogo interactivo entre el Estado bajo examen, con base en su presentación

de un informe nacional, y los Estados miembros y observadores del Consejo de Derechos Humanos.

El EPU le da a cada Estado la oportunidad de explicar qué acciones ha tomado para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos sobre todas las personas en su jurisdicción, incluyendo a las personas refugiadas.

El proceso tiene varias etapas, incluyendo la preparación de los documentos en los que se basa el examen, la revisión misma, y el seguimiento a las recomendaciones. En su primer ciclo (2008-2011), el EPU consideró los registros de derechos humanos de los 193 Estados miembros de la Naciones Unidas. En su segundo ciclo, (2012-2026) y sus ciclos subsecuentes el enfoque será en la implementación de las recomendaciones hechas a los Estados en todos los ciclos, y en los avances en su situación de derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las Agencias de la ONU, incluyendo al ACNUR, participan activamente en el proceso.

Los Estados que participan en el EPU han reconocido que gran parte de los temas de desplazamiento forzado y apatridia son parte del ordenamiento de los derechos humanos y, en consecuencia, son competencia de este mecanismo. Las recomendaciones hechas a los Estados se han referido al principio de no devolución, la adhesión a la Convención de 1951/el Protocolo de 1967, los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, los procedimientos de asilo para las víctimas de tráfico, acciones para apoyar a las víctimas de violencia sexual y de género, la detención de solicitantes de asilo, y las medidas necesarias para erradicar la discriminación, incluyendo la discriminación contra personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Acciones clave para parlamentarios: Involucrarse con los mecanismos de derechos humanos

Los parlamentarios pueden tomar las siguientes medidas para utilizar los mecanismos de derechos humanos con el fin de promover el respeto por los estándares internacionales:

- ✔ Trabajar para garantizar una participación activa del parlamento en el EPU y la inclusión de temas relevantes para la protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo en la preparación, aprobación y seguimiento de los informes nacionales para el EPU; u otros mecanismos como las Observaciones Finales y Recomendaciones de los órganos de la ONU que monitorean los tratados, lo cual incluye facilitar su implementación a través de iniciativas legislativas. Los temas relevantes incluyen la adhesión a la Convención de 1951/el Protocolo de 1967; reformar la legislación nacional sobre asilo; las condiciones de recepción; el acceso a procedimientos de determinación de calidad, a asistencia legal, a documentación y otros derechos; detención; libertad de movimiento; la situación de personas con necesidades específicas; y la discriminación racial.
- ✔ Brindar información a los Relatores Especiales o los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a la situación de las personas refugiadas o solicitantes de asilo y los temas que los afectan. Dar seguimiento a las recomendaciones en las que se requiere de acciones parlamentarias.
- ✔ Solicitar una actualización por parte de Relatores Especiales o Grupos de trabajo que visitan el país.
- ✔ Urgir a su gobierno dar seguimiento a las peticiones de información o llamadas urgentes emitidas por los procedimientos especiales.
- ✔ Tomar nota de las Recomendaciones del EPU y las Observaciones Finales y Recomendaciones de los órganos de monitoreo de los tratados vinculados a las personas refugiadas y solicitantes de asilo, y abogar en favor de las acciones recomendadas en ellos.

Capítulo 9

Garantizar soluciones duraderas



© ACNUR / Annie Sakkab

9.1 Introducción

La búsqueda de soluciones duraderas es esencial para la situación de cada persona refugiada, y es la preocupación principal de cada una de estas personas. La tarea de buscar “soluciones permanentes” para los problemas de las personas refugiadas fue asignada al ACNUR cuando la organización fue creada. El término más utilizado hoy en día es “soluciones duraderas”.

Las soluciones duraderas son alcanzadas cuando las personas refugiadas pueden disfrutar de un estatus legal seguro que les garantiza acceso a sus derechos de forma duradera. Esto se puede lograr a través de la repatriación voluntaria al país de origen de la persona refugiada, a través del asentamiento e integración al país de asilo al cual la persona refugiada llegó espontáneamente (integración local) o por medio de un reasentamiento organizado. El Estatuto del ACNUR se refiere de forma general a estas vías hacia las soluciones cuando habla de la repatriación voluntaria de las personas refugiadas y de su “asimilación” en las nuevas comunidades nacionales.

El ACNUR trabaja con los Estados y la sociedad civil para identificar y eliminar las barreras hacia las soluciones, algunas veces para grupos de personas refugiadas, a veces para una sola persona

refugiada a la vez. La tarea puede ser facilitada a través de la planificación de soluciones que tiene lugar desde el inicio de un problema de personas refugiadas, y las personas refugiadas pueden ser capacitadas y animadas a ser activas y autosuficientes, en vez de receptores pasivos de asistencia humanitaria.

A pesar del enfoque en resolver los problemas de las personas refugiadas, muchas de las personas refugiadas del mundo, probablemente la mayoría, permanecen sin una solución duradera, algunas veces por el resto de sus vidas. El número y magnitud de las situaciones prolongadas de personas refugiadas alrededor del mundo reflejan las dificultades que enfrenta la comunidad internacional al abordar las causas subyacentes de los flujos de personas refugiadas. Los parlamentarios pueden contribuir a concientizar sobre la necesidad apremiante de encontrar soluciones duraderas para las personas refugiadas, especialmente en el contexto de desplazamientos de larga data, usualmente intergeneracionales.

Este capítulo examina las vías a soluciones y temas relacionados de la siguiente forma:

- Preparar el terreno para las soluciones: Un enfoque integral
- Repatriación voluntaria
- Integración local: Asentarse en el país de acogida
- Reasentamiento
- Enfoques innovadores en reasentamiento y otras vías migratorias
- Naturalización
- Enfoques integrales para resolver situaciones prolongadas de poblaciones refugiadas

9.2 Preparar el terreno para las soluciones: Un enfoque integral

La base de todas las soluciones duraderas es la inclusión de las personas refugiadas en los sistemas y servicios nacionales. Esto puede ser proporcionado, de ser necesario, por medio del apoyo de la comunidad internacional. Garantizar que las autoridades locales y la sociedad civil estén preparadas para extender y adaptar servicios y sistemas a las personas recién llegadas, y a las necesidades específicas que puedan tener, es una tarea importante para las instituciones nacionales de coordinación y capacitación. Con esta preparación, y si el potencial necesario para el apoyo internacional ha sido identificado previamente; la absorción de números incluso más grandes de personas recién llegadas debería ser posible. Incluso si la calidad de los servicios es limitada en un primer momento, la posible ganancia tanto para las personas refugiadas como para las comunidades de acogida al invertir en los sistemas existentes del Estados de acogida, en vez de crear sistemas paralelos, puede ser significativa.

Brindar servicios para un número de personas creciente, tanto en países de asilo como ante el retorno a los países de origen, puede requerir de cambios estructurales, por ejemplo, en áreas de salud y educación.

Absorber a los recién llegados en los sistemas de administración, justicia y gobierno puede ser complicado. Sin embargo, el hacer sentir a las personas refugiadas, o retornadas, como parte de las

comunidades en las que viven, es el eje central de cualquier solución duradera. Entre más ejerzan las personas refugiadas su resiliencia, adaptabilidad y autosuficiencia, más altas son sus probabilidades de acogerse a una solución duradera cuando se presente la oportunidad.

Cuando las autoridades o instituciones nacionales o locales requieran de asistencia técnica o financiera para expandir sus sistemas nacionales a las personas recién llegadas o retornadas, esto debe ser solicitado. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido esto en su Conclusión [No. 112 \(LXVII\)](#) sobre la cooperación internacional desde una perspectiva de protección y de soluciones.

9.3 Repatriación voluntaria

Millones de personas refugiadas alrededor del mundo no desean otra cosa que poder regresar a sus hogares. La repatriación voluntaria en condiciones seguras y dignas requiere de un compromiso total del país de origen de reintegrar a su propia población y de garantizar que la protección nacional se haya restablecido efectivamente para la población. La repatriación también requiere del apoyo de la comunidad internacional, para garantizar que aquellas personas que decidan regresar a su hogar puedan reconstruir sus vidas en un ambiente estable. Este es el caso particular cuando las personas refugiadas regresan a países que están saliendo de un conflicto o en los que el Estado de derecho es frágil.

La decisión de retornar puede ser difícil. No debería estar motivada por una disminución en la protección y asistencia en el país de asilo, aunque tristemente muchas veces esta es la realidad. En consecuencia, las personas refugiadas usualmente retornan a lugares donde la paz es tenue y las iniciativas de reconstrucción y reconciliación apenas están comenzando. Ellos pueden enfrentar problemas económicos, sociales y legales en sus países de origen, incluyendo dificultades para recuperar la posesión de sus propiedades y obtener compensación por las propiedades perdidas.

En los últimos años, el nivel de repatriación de personas refugiadas ha sido bajo. Esto refleja el alto nivel de conflictos prolongados y renovados, y las dificultades políticas, económicas y sociales experimentadas por muchos de los países que han originado personas refugiadas. Como resultado, muchas más personas refugiadas permanecen en situaciones prolongadas de exilio en comparación con el pasado.

Los Estados y la comunidad internacional tienen un interés en garantizar que la repatriación sea voluntaria y se realice de forma segura y digna, con la provisión de asistencia y protección suficiente durante el proceso de repatriación y después del retorno. Es más probable que el retorno sea sostenible si es apoyado por medidas de rehabilitación y desarrollo encaminadas a apoyar a las instituciones nacionales responsables de la reintegración y el restablecimiento del Estado de derecho.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido los desafíos que pueden enfrentar las personas refugiadas que retornan. Su [Conclusión No. 101 sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados](#) establece los temas que deben ser abordados para que la repatriación sea **voluntaria, segura, digna y sostenible**. La lista de acciones clave para parlamentarios más adelante contiene las recomendaciones esenciales de dicha Conclusión.

Repatriación voluntaria segura y digna: ¿Qué hacer?

Para que la repatriación de las personas refugiadas sea voluntaria, segura y digna:

- Cada persona refugiada debe tener la posibilidad de hacer una **elección libre e informada** sobre el retorno. Para poder hacer esto, las personas refugiadas necesitan información precisa sobre la situación en su país de origen, lo cual incluye los temas de seguridad física, material y legal. Idealmente, debería brindarse a los representantes de la comunidad de personas refugiadas la opción de visitas para “ir y ver” el lugar de retorno.
- Los países de asilo deben **proteger a las personas refugiadas de las amenazas y el acoso**, inclusive por parte de cualquier grupo o individuos que busquen impedir el acceso de personas refugiadas a la información sobre la situación en su país de origen o el ejercer su libre voluntad sobre su derecho a retornar.
- En principio, las personas refugiadas deben poder **retornar a su lugar de origen o a un lugar de su elección**, sujetos solamente a las restricciones permitidas por el derecho internacional de los derechos humanos. Se deben tomar todas las medidas necesarias para mitigar la posibilidad de que las personas refugiadas se conviertan en personas desplazadas internas al retornar.
- **La unidad familiar debe ser respetada** durante y después del retorno, garantizando incluso, cuando sea necesario, que los miembros de una familia con nacionalidades distintas puedan permanecer juntos como familia.
- Las **necesidades específicas de las personas refugiadas** que retornan, como las de los hogares encabezados por una mujer, las niñas y los niños, las personas mayores, personas con discapacidad, y otras; deben ser identificadas y atendidas, consultando a las comunidades a las que van a retornar y a las mismas personas refugiadas.
- En el caso de **niñas y niños no acompañados o separados** que expresan su interés en retornar, se les debe dar atención con el fin de garantizar que su retorno sea en su interés superior. Los esfuerzos para rastrear a los miembros de la familia deben completarse antes del retorno, y el retorno solo debe darse una vez que los servicios de recepción y cuidado adecuados hayan sido establecidos.
- Los Estados deben dar al **ACNUR acceso sin restricciones** a las personas refugiadas retornadas, con el fin de monitorear su trato de conformidad con los estándares internacionales, lo cual incluye monitorear la implementación de amnistías y otras garantías en las cuales las personas refugiadas se pueden haber basado para retornar.
- Todas las personas refugiadas que retornan deben tener el **derecho de que se restaure o se les compense por cualquier propiedad, casa o terreno** del cual fueron privadas de forma ilegal, discriminatoria o arbitraria antes o durante su exilio. Se puede encontrar orientación sobre este tema en los [“Principios Pinheiro”](#) y en el [Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas](#).
- Los países de origen deben cooperar con el ACNUR y las otras entidades de la ONU, organizaciones internacionales y no gubernamentales, en particular con aquellas organizaciones expertas en el Estado de derecho, desarrollo y construcción de la paz, con miras a **remover las barreras legales, administrativas o de otro tipo ante el retorno**; y
- La comunidad internacional como un todo debe movilizar **apoyo adecuado y sostenible** para los países a los cuales retornan las personas refugiadas, particularmente aquellos países que están saliendo de un conflicto, para ayudarlos a restaurar la protección nacional a sus ciudadanos y residentes habituales que buscan retornar a su hogar.

Acciones clave para parlamentarios:

Repatriación voluntaria

Para apoyar la solución duradera de repatriación voluntaria digna y segura, se anima a los parlamentarios a:

Tanto en países de asilo como de origen

- ✔ En una etapa temprana, identificar y resolver cualquier obstáculo legal y administrativo que impida la repatriación voluntaria y el disfrute integral de los derechos por parte de las personas retornadas.
- ✔ Apoyar la conclusión de acuerdos tripartitos entre los países de asilo, origen y el ACNUR con el fin de brindar un marco legal para que la repatriación voluntaria pueda ser llevada a cabo de manera segura y digna, y sea sostenible. Este tipo de acuerdos debe establecer las modalidades de la repatriación voluntaria, los roles y responsabilidades de los actores relevantes, así como las obligaciones de los Estados sobre las personas refugiadas retornadas.
- ✔ Garantizar que las condiciones de repatriación respeten la unidad familiar durante y después del retorno, lo cual debe incluir, cuando sea necesario, medidas para que cónyuges y miembros de las familias de diferentes nacionalidades permanezcan juntos como familia.
- ✔ Garantizar que las condiciones de repatriación identifiquen y atiendan a las necesidades específicas de las personas refugiadas que retornan, como mujeres, niñas, niños, personas mayores, personas con discapacidad y otras con necesidades especiales.
- ✔ Garantizar que las niñas y los niños no acompañados o separados no retornen a menos que retornen a miembros de su familia o se hayan establecido otras condiciones específicas y adecuadas de recepción y cuidado. Asegurarse de que el rastreo de familiares se haya completado antes del retorno.
- ✔ Reconocer los desafíos complejos de las situaciones de reconciliación después de un conflicto, y apoyar el uso, de ser necesario, de mecanismos de justicia transicional para contribuir a crear las condiciones conducentes a una repatriación voluntaria y una reintegración sostenible.

En el país de asilo

- ✔ Con el fin de posibilitar a cada persona refugiada el realizar una decisión libre e informada sobre el retorno, garantizar que información completa, confiable y precisa esté disponible para las personas refugiadas, incluyendo información sobre las condiciones de seguridad física, material y legal. Instar a las autoridades a permitir a los representantes de las personas refugiadas realizar visitas para “ir y ver” los posibles lugares de retorno.
- ✔ Garantizar la existencia de medidas para proteger a las personas refugiadas de las amenazas y el acoso por parte de cualquier persona que busque impedir su retorno.

En el país de origen

- ✔ Garantizar que el gobierno reconozca su obligación de readmitir a sus nacionales, y facilite su retorno en la práctica, lo cual incluye la emisión de documentos de viaje según sea necesario. Garantizar que las personas refugiadas que no son nacionales pero que residían de forma habitual en el país también sean aceptadas de vuelta, lo cual incluye a las personas apátridas.
- ✔ Apoyar medidas que fomenten la repatriación voluntaria, lo cual incluye garantías para que las personas refugiadas no van a enfrentar persecución por haber dejado el país. Sin embargo, este tipo de amnistías no debe extenderse a personas refugiadas que retornan que hayan sido acusados de serias violaciones al derecho internacional humanitario, de los derechos humanos o un crimen común que haya resultado en muerte o heridas corporales graves, ya sea que se haya cometido antes o durante el exilio.
- ✔ Garantizar que la legislación nacional reconozca el estado civil de las personas refugiadas que retornan, lo cual incluye los cambios ocurridos durante el exilio (nacimientos, muertes, adopciones, matrimonios y divorcios) y la documentación que da fe del estado civil emitida por los organismos competentes del país de asilo o de otro lugar. La legislación debe tomar en consideración la situación especial de las mujeres refugiadas que no poseen documentación para probar su estado civil.

- ✔ Apoyar el establecimiento de mecanismos de restitución para posibilitar a las personas refugiadas retornadas recuperar cualquier vivienda, terreno o propiedad sustraída de manera ilegal, discriminatoria o arbitraria, antes o durante el exilio. Garantizar que las mujeres que retornan no enfrenten obstáculos para afirmar sus derechos de propiedad. Abogar por compensaciones justas y adecuadas si la propiedad no puede ser restituida, y para que la situación de las personas que han ocupado las propiedades de las personas refugiadas sea tomada en consideración.
- ✔ Garantizar que las condiciones de repatriación dispongan, según sea apropiado, acceso a terrenos y/o vivienda digna para las personas refugiadas retornadas sin hogar, en condiciones comparables a los estándares locales.
- ✔ Garantizar que las condiciones de repatriación reconozcan la equivalencia de la educación primaria y secundaria recibida en el exterior y brinden acceso sin discriminación para las personas refugiadas retornadas a procedimientos de reconocimiento de las cualificaciones académicas y profesionales adquiridas en el exterior.
- ✔ Garantizar que el ACNUR tenga acceso libre y sin obstáculos a las personas refugiadas retornadas, con el fin de monitorear su trato de conformidad con los estándares internacionales.

En países donantes

- ✔ Fomentar la asistencia técnica y financiera brindada a países a los cuales están retornando las personas refugiadas, en particular a aquellos que están saliendo de un conflicto. Se puede brindar apoyo a una gran variedad de iniciativas necesarias para una repatriación exitosa, desde programas para “desminar” hasta proyectos para generar ingresos y actividades de desarrollo a largo plazo.

“El Comité Ejecutivo.... Recuerda el carácter voluntario de la repatriación de los refugiados y el derecho que les asiste a regresar a sus países, y reconoce, en el contexto de la repatriación voluntaria, la importancia de que en el país de origen se adopten medidas eficaces, incluidas la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo, con miras a fomentar el regreso voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad y la reintegración sostenible de los refugiados y a velar por el restablecimiento de la protección nacional”.

Comité Ejecutivo del ACNUR, [Conclusión No. 112 \(LXVII\) sobre la cooperación internacional desde una perspectiva de protección y de soluciones](#), 2016, (en inglés).

- ▶ [Conclusión No. 101 \(LV\) sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados](#), ACNUR Comité Ejecutivo, 2004
- ▶ [Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas](#), Subcomisión de la ONU de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2005
- ▶ [Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”](#), ACNUR, La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), División Interinstitucional de Desplazados Internos (DIDI), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), ONUHABITAT, 2007

Integración: Un proceso multidimensional en dos vías

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido en su [Conclusión No. 104](#) que la integración es un proceso dinámico que involucra tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida y que debe estar sustentado por los valores de diversidad, no discriminación y tolerancia. Este proceso requiere de:

- Disposición por parte de las personas refugiadas para adaptarse a la sociedad de acogida sin tener que renunciar a su propia identidad cultural, y
- Disposición correspondiente por parte de las comunidades e instituciones públicas de acogida para acoger a las personas refugiadas y satisfacer las necesidades de una población variada.

El proceso de integración tiene dimensiones legales, económicas, sociales y culturales. Todas son relevantes para posibilitar la integración exitosa de las personas refugiadas.

- La **dimensión legal** implica que el Estado de acogida conceda a las personas refugiadas un estatus legal seguro y una gama de derechos cada vez más amplia comparable en términos generales a los que disfrutaban sus ciudadanos y, con el paso del tiempo, la posibilidad de convertirse en ciudadano.
- La **dimensión económica** de la integración local implica que las personas refugiadas se conviertan paulatinamente en auto suficientes y contribuyan a la economía local. Esto requiere no solo del acceso a empleo, sino que también acceso a una variedad de procedimientos administrativos y legales.
- La **dimensión social y cultural** requiere que las comunidades de acogida y las personas refugiadas alcancen un balance y acepten la diversidad cultural del otro, sus creencias y normas sociales.

9.4 Integración local: Asentarse en el país de acogida

Cuando la repatriación voluntaria no es una opción viable, integrarse en la comunidad de acogida puede ser una solución duradera. La integración local puede seguir al reconocimiento de la condición de persona refugiada en un procedimiento de asilo individual, o al reconocimiento grupal prima facie. El reasentamiento de personas refugiadas, el cual se discute más adelante, también es una vía para la integración.

La integración es un proceso gradual y complejo con distintas dimensiones económicas, sociales, legales y culturales interrelacionadas. No se da por sí misma, sino que requiere de esfuerzos concretos por parte de las personas refugiadas y las comunidades de acogida. La integración se facilita cuando las personas refugiadas pueden utilizar los servicios y sistemas nacionales. Esto les ayuda a entender y adaptarse a las normas locales y fomenta mejores conexiones sociales y culturales. La integración puede ser más fácil cuando las personas refugiadas tienen vínculos étnicos, culturales o lingüísticos con la comunidad de acogida, pero esto no debería ser un requisito.

Los Estados parte de la Convención de 1951 se comprometieron no solo a conceder una serie de derechos a las personas refugiadas mientras estas permanezcan en su territorio, sino que también, de conformidad con el artículo 34, a facilitar su integración y naturalización.

El reto de ayudar a las personas refugiadas a convertirse en miembros activos y que contribuyan a la sociedad involucra a las autoridades de todos los niveles (centrales, regionales y locales), así como a muchos otros actores. Estos incluyen agencias de vivienda y empleo, escuelas, proveedores de servicios de salud, medios de comunicación, ONG, empleadores, sindicatos, clubes deportivos, instituciones religiosas, vecinos, compañeros de clase, compañeros de trabajo y muchas otras personas más en la comunidad. Sus contribuciones, grandes y pequeñas, se combinan para hacer una diferencia para las personas refugiadas que han perdido su comunidad y sensación de pertenencia y están empezando de nuevo en una tierra nueva.

Historia de personas refugiadas:

Un nuevo hogar y una mano amiga

El tiempo parece haberse detenido en Dilingala, una somnolienta aldea agrícola en el sur de Chad. Pero para muchos residentes locales, incluyendo a Nicolás de 40 años, la vida está cambiando para siempre.

La violencia que ha devastado a la República Centro Africana, a 50 kilómetros de distancia, alcanzó a Dilingala un año atrás. Ahora, Nicolás, alberga a una familia refugiada cuyo hogar fue quemado, su ganado y su propiedad robados. "Las personas de Centro África son nuestros hermanos", dice él. "Ellos nos dieron albergue cuando nuestro propio país estaba en guerra. Les debemos hospitalidad".

Nicolás ha entregado una de sus ocho cabañas a una familia refugiada: Jacob, sus dos esposas, sus cinco hijos y la madre de Jacob. Ellos están empezando de nuevo con sus vidas con la ayuda de Nicolás y los demás aldeanos, el ACNUR y sus socios. "Recibimos dos bueyes, un arado, una carreta y un juego de hachas y hoces. Durante la estación lluviosa nos turnamos para utilizar los bueyes y arar nuestros campos".

El ganado y las herramientas fueron brindados como un préstamo. Jacob y sus asociados deben pagarlos una vez que empiecen a generar ganancias. Se espera que las actividades que ge-

neran ingresos ayuden a las personas refugiadas a ser autosuficientes, una necesidad mientras que el conflicto continúe en sus hogares y regresar sea imposible.

Al apoyar a las personas refugiadas y a las comunidades de acogida por igual, el programa ayuda a prevenir la envidia y el resentimiento entre ambas comunidades. Las personas refugiadas y locales han recibido créditos para iniciar pequeños negocios, así como materiales de construcción, como pacas de paja para reparar las cabañas. El ACNUR y sus ONG socias también han construido pozos, letrinas, bodegas y escuelas.

Para garantizar la armonía social, el ACNUR evita asentar a las personas refugiadas en aldeas en que ellos serían más de un tercio de la población chadiana. Limitar el número de personas refugiadas en cada comunidad también ayuda a reducir el impacto sobre los recursos naturales, especialmente la escasa leña para el fuego. Las similitudes culturales de larga data contribuyen a una integración exitosa.

En la plaza central de Dilingala, bajo la sombra de los árboles de mango, el mercado está en pleno apogeo. "Es mucho más alegre que antes de que las personas de Centro África llegaran", dice un anciano.

["Un nuevo hogar y una mano amiga."](#) (en inglés), ACNUR, 2015

Práctica de los Estados

Residencia permanente para las personas refugiadas de larga estadía- En el 2012, el gobierno de **Zambia** inició un programa de emisión de permisos de residencia permanentes para 10.000 personas refugiadas provenientes de Angola. Los angoleños que califican para la integración local son elegibles para obtener la ciudadanía después de un periodo que varía según el tipo de permiso de residencia, pero que en promedio es de 10 años. El gobierno también ha dispuesto terrenos para las personas refugiadas, que están bien integradas económica y socialmente y un [Marco Estratégico para la integración local de las antiguas personas refugiadas en Zambia](#) (en inglés) fue lanzado en 2014. El programa se ha beneficiado de la cooperación entre los gobiernos de Zambia y Angola y del apoyo del ACNUR y los gobiernos donantes.

Acciones clave para parlamentarios:

Integración local

Para fomentar la integración, cuando sea posible, de conformidad con los estándares internacionales, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que la legislación disponga la concesión oportuna de un estatus legal para las personas refugiadas reconocidas. Idealmente esto implica que se brinda la residencia permanente inmediatamente, o como máximo, al momento en que expira el permiso inicial.
- ✔ En virtud del artículo 34 de la Convención de 1951, apoyar la adopción de otras medidas para facilitar la integración y eventual naturalización de las personas refugiadas en el país de acogida.
- ✔ Apoyar la **dimensión legal** de la integración al:
 - Animar el uso de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y los instrumentos relevantes de derechos humanos como un marco para guiar el proceso de integración; y
 - Abogar según sea necesario por la adaptación y revisión del marco legal y administrativo con el fin de promover el disfrute de los derechos y servicios por parte de las personas refugiadas en igualdad de condiciones.
 - Garantizar que la legislación y políticas respeten los derechos fundamentales civiles, económicos y sociales de las personas refugiadas, lo cual incluye la libertad de circulación y el derecho a participar en actividades lucrativas;
 - Cuando la legislación nacional sobre extranjeros disponga sanciones por no cumplir con los deberes de integración, como por ejemplo el retiro del permiso de residencia por no pasar las pruebas de idiomas, garantizar que dichas sanciones no sean aplicables a las personas refugiadas, dado que estas pueden debilitar los derechos de estas personas.

✔ Promover la **dimensión económica** de la integración al:

- Instar la consideración de formas de facilitar la participación activa de las personas refugiadas en la vida económica del país, incluso a través de la educación y el desarrollo de capacidades;
- Examinar las leyes y prácticas existentes con miras a identificar y remover los obstáculos para que las personas refugiadas puedan emplearse;
- Evaluar formas de facilitar el acceso de las personas refugiadas a tierras agrícolas cuando sea apropiado, para fomentar las oportunidades de autosuficiencia y mejorar la seguridad alimentaria de las personas refugiadas y la población local.
- Abogar por formas de reconocer los diplomas académicos, profesionales y vocacionales y certificados adquiridos por las personas refugiadas en su país de origen;
- Garantizar que las áreas de acogida de personas refugiadas estén incluidas en los planes nacionales de desarrollo.

✔ Apoyar la **dimensión social y cultural** de la integración local al:

- Apoyar políticas y acciones contra la discriminación y promover los aspectos positivos de una sociedad diversa;
- Abogar por legislación y políticas que permitan a las personas refugiadas participar enteramente en la vida cívica, económica, social y cultural de la comunidad de acogida;
- Fomentar el acceso a la educación para personas refugiadas, incluyendo educación para personas adultas, así como capacitación vocacional;
- Fomentar la facilitación de la reunificación familiar, en reconocimiento del hecho de que la presencia de los miembros de una familia puede reforzar el sistema de apoyo social para las personas refugiadas y, asimismo, promover la integración de las familias refugiadas.

Práctica regional

Ciudades solidarias en Centro y Latinoamérica. La iniciativa de “Ciudades Solidarias” es parte de la Declaración y Plan de Acción de México del 2004, adoptado en el 20° aniversario de la Declaración de Cartagena. Bajo esta iniciativa, ciudades en **Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela** se han comprometido a facilitar la integración local de las personas refugiadas. El objetivo de mejorar las condiciones de vidas y oportunidades tanto para las personas refugiadas como para sus comunidades locales es clave para el éxito de la estrategia. Este compromiso de los oficiales de gobiernos locales y autoridades municipales es central. Su papel es evaluar las necesidades y establecer planes de acción para abordarlas. Esto puede incluir programas de vivienda, educación, empleo, capacitación profesional, salud y servicios de bienestar social, ayudar a iniciar empresas, o uniones de crédito. Ejemplos concretos incluyen la construcción de clases adicionales en escuelas primarias, nuevos servicios sanitarios públicos, nuevos lugares de juego para niñas y niños, y apoyo para los centros que atienden a las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia doméstica.

Práctica de los Estados

Apoyo a la integración de personas refugiadas: Entre los proyectos para apoyar la integración de las personas refugiadas en **Austria** está [“Interface Vienna” \(en inglés\)](#). Este servicio financiado por el gobierno y la UE ofrece asesoría individual en temas como la obtención de vivienda, cuidado de niñas y niños, empleo, educación y cursos de idiomas, enfocados en dar una estabilización inicial y fomentar la independencia. Desde el 2008 el proyecto ha ayudado a unas 10.000 personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria.

- ▶ [Conclusión No. 104 \(LVI\) sobre integración local](#), ACNUR Comité Ejecutivo, 2005
- ▶ [Un nuevo comienzo: Integración de personas refugiadas en Europa](#), ACNUR, 2013

9.5 Reasentamiento

El reasentamiento conlleva la transferencia de personas refugiadas desde un país inicial de asilo, en el que han buscado seguridad, a otro Estado que acepta admitirlas como personas refugiadas y concederles la residencia permanente, así como la oportunidad de una eventual ciudadanía. El reasentamiento no es un derecho y los Estados no están obligados a aceptar a las personas refugiadas para reasentarlas. Las personas refugiadas reasentadas están en proceso de integración desde el momento en que llegan al país que adoptaron.

Un número relativamente pequeño de los Estados se involucra en el reasentamiento de personas refugiadas. En términos de números absolutos de personas refugiadas reasentadas, los Estados Unidos son el principal país de reasentamiento en el mundo desde poco después de la Segunda Guerra Mundial. Pero en términos per cápita, muchos otros países, incluyendo a Australia, Canadá y los países nórdicos, han hecho contribuciones muy significativas. Sin embargo, en el 2016 solo 189.300 personas refugiadas fueron reasentadas en 37 países, menos del uno por ciento de la población refugiada global.

Reasentamiento: ¿Para qué sirve?

El reasentamiento tiene tres funciones paralelas:

- El reasentamiento es una herramienta para **brindar protección internacional** y satisfacer las necesidades específicas de **personas refugiadas**, cuya vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos fundamentales están en riesgo en el país donde han buscado asilo.
- El reasentamiento también es una **solución duradera** para las personas refugiadas, junto a la repatriación voluntaria y la integración local en el primer país de asilo.
- El reasentamiento es **una expresión tangible de solidaridad internacional** y una forma de los Estados de **compartir la responsabilidad de proteger a las personas refugiadas** con los países de asilo más afectados.

Algunas veces, el reasentamiento puede ser utilizado **estratégicamente** para obtener más beneficios aparte de los concedidos a la persona refugiada reasentada. Por ejemplo, el reasentamiento puede ayudar a “desbloquear” otras soluciones o fomentar a los países de acogida a mejorar las condiciones para el resto de la población refugiada.

Países con programas de reasentamiento

A partir del 2017, los siguientes países ofrecieron lugares para el reasentamiento de personas refugiadas: Argentina, Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, la República de Corea, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Rumania, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y Uruguay.

La mayoría de los países de reasentamiento dependen del ACNUR para proponer a las personas refugiadas para el reasentamiento. El ACNUR apoya el reasentamiento de personas que han sido reconocidas como refugiadas bajo el mandato del ACNUR. Se da prioridad a las personas refugiadas con las necesidades de protección legal y física más apremiantes, sobrevivientes de tortura y violencia, con necesidades médicas, mujeres, niñas y niños en riesgo, y por motivos de reunificación familiar. El ACNUR también intenta poner el reasentamiento a disposición para las personas que tienen pocos prospectos de integración, hasta donde lo permita el número de plazas para reasentamiento.

El ACNUR urge a los Estados de reasentamiento, cuando deciden a qué personas refugiadas reasentar, a enfocarse en las necesidades de protección, en vez de utilizar criterios basados en el potencial de integración, como la edad, el tamaño de la familia, el estado de salud, el nivel de educación, o criterios que sean de alguna otra forma discriminatorios.

“Instamos a los Estados que aún no hayan establecido programas de reasentamiento a que consideren la posibilidad de hacerlo a la mayor brevedad posible. Se alienta a los que ya lo hayan hecho a que estudien la posibilidad de ampliarlos. Nos proponemos ofrecer lugares de reasentamiento y otras vías legales de admisión a una escala que satisfaga las necesidades anuales de reasentamiento determinadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”.

Asamblea General de la ONU, [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), Resolución 71/1, 2016

Práctica de los Estados

Reasentamiento desde Nepal de 100.000 refugiados butaneses en situación prolongada Durante un período de ocho años, más de [100.000 personas refugiadas de Bután fueron reasentados desde los campamentos](#) de Nepal a terceros países.

Historia de personas refugiadas:

Seguridad bajo un techo

En un pequeño pueblo en Austria, no muy lejos de Viena, los nueve hijos de Ameen Al Dayoub y su esposa, Izdihar, han recibido un nuevo hogar y una calurosa bienvenida, lejos de las bombas y balas que destruyeron su mundo.

“En Homs, en Siria, antes de la guerra, la familia extendida completa de cuarenta personas vivía en una casa Árabe de tres pisos” cuenta Ameen de 39 años. Él trabajaba como conductor de bus, pero dice que tristemente esos tiempos se acabaron. “Homs era un lugar maravilloso. Nunca hicimos distinción alguna entre alauíes, chiitas, sunitas o cristianos” explica, “pero ese tipo de vida en Siria se ha ido para siempre.”

En 2011, los horrores de la guerra se agravaron cuando descubrieron que su hija de tres años, Thuraya, tenía un defecto cardíaco que amenazaba su vida. Luego su vecindario fue destruido y un familiar asesinado.

Junto con sus nueve hijos, Ameen e Izdihar pusieron sus pertenencias en un taxi y huyeron. Era el inicio de una terrible odisea a través de la Siria desgarrada por la guerra. Inicialmente, la familia buscó albergue en un campamento en Homs, pero la vida no era mejor ahí y pronto el lugar también fue golpeado por las intensas luchas.

Eventualmente, lograron cruzar la frontera con Jordania. Una vez ahí, a causa de la condición cardíaca de Thuraya, fueron seleccionados para ser reasentados en Austria.

Aterrizaron en el aeropuerto de Viena a media-

dos del 2014. Seis semanas después, Thuraya fue operada exitosamente. Al principio la familia vivía junta en un apartamento de tres cuartos. Luego, pudieron moverse a una casa familiar con un jardín. Los rostros de la familia todavía se iluminan cuando recuerdan la cálida bienvenida por parte de los voluntarios. “Ni siquiera en casa experimentamos tanta ayuda y hospitalidad”, cuenta Izdihar.

Ser bien recibidos desde el principio realmente hizo una diferencia significativa. La ayuda y el apoyo continuo que recibieron, incluyendo la ayuda para aprender alemán y manejar la vida diaria, y simplemente tener alguien con quien conversar.

Actualmente, aprender alemán es la principal prioridad de la familia. Los seis hijos menores asisten a la escuela, mientras que los tres mayores y sus padres han tomado cursos ofrecidos por el Servicio Público de Empleo en Austria. Los voluntarios locales van a la casa a ayudar con las tareas del hogar y a darles lecciones adicionales de alemán.

Los vecinos no pueden quejarse de la familia. “No tengo absolutamente nada negativo que decir sobre ellos”, dice uno.

Ameen está determinado en mostrar su gratitud a Austria. Una vez que hable bien alemán, espera trabajar para la Cruz Roja o Caritas, tal vez incluso ser voluntario para la brigada local de bomberos. “Para nosotros Austria ya es nuestro hogar”, dice alegremente.

“Seguridad bajo un techo”, (en inglés), ACNUR, 2016

Esto se logró después de un acuerdo obtenido en 2007, con el fin de resolver la situación prolongada de los refugiados butaneses que habían huido a Nepal a principios de los años noventa. Se trata de uno de los programas más grandes y exitosos de este tipo, en el que participaron ocho países de reasentamiento: **Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido**. Sólo una décima parte de la población de refugiados permanece en Nepal y se continúan realizando esfuerzos para alcanzar soluciones duraderas para ellos.

- ▶ [Manual de Reasentamiento del ACNUR](#), ACNUR 2011
- ▶ [Preparando el camino: Un Manual para la recepción e integración de personas refugiadas reasentadas](#), (en inglés), Comisión Católica Internacional de Migrantes. (ICMC), 2011

Acciones clave para parlamentarios:

Reasentamiento

Si su país ya participa en el reasentamiento, se insta a los parlamentarios a:

- ✔ Garantizar que los procedimientos, políticas y programas en los países de reasentamiento sean desarrollados e implementados con el fin de brindar un marco efectivo que apoye los permisos de reasentamiento de las personas refugiadas para que éstas puedan paulatinamente convertirse en autosuficientes, integrarse y encontrar estabilidad.
- ✔ Abogar para que el criterio de reasentamiento se base en las necesidades de protección en vez de en el potencial de integración, para que quienes están en más riesgo puedan encontrar seguridad. Desalentar el uso de criterios de selección discriminatorios, como raza, religión, nivel de educación, idioma u otras habilidades.

- ✔ Abogar por incrementar el número de plazas de reasentamiento disponibles, que sean proporcionales con las necesidades actuales y reconozcan la importancia del reasentamiento para protección, soluciones duraderas y compartir responsabilidades.
- ✔ Fomentar la creación de plazas de reasentamiento de emergencia para personas refugiadas amenazadas con la devolución o cuya seguridad física esté seriamente en peligro en el país donde ha buscado asilo.

Si su país aún no es parte de programas de reasentamiento de personas refugiadas, los parlamentarios pueden:

- ✔ Fomentar la discusión sobre el establecimiento de un programa de reasentamiento, y considerar iniciar con un programa piloto.
- ✔ Promover el intercambio de información y experiencias con los países con esquemas de reasentamiento

9.6 Estrategias innovadoras para el reasentamiento y otras vías migratorias

Con el aumento en el desplazamiento y las limitadas oportunidades para el reasentamiento de personas refugiadas, se necesitan ideas frescas sobre las formas de expandir el reasentamiento, y sobre formas de movilidad que puedan complementar los programas tradicionales de reasentamiento y ofrezcan una alternativa a los riesgosos movimientos irregulares de personas refugiadas.

“Estudiaremos la posibilidad de ampliar los programas de admisión humanitaria en curso, posibles programas de evacuación temporal, incluida la evacuación por motivos médicos, arreglos flexibles para favorecer la reunificación familiar, el patrocinio privado de los refugiados a nivel individual y oportunidades de movilidad laboral para los refugiados mediante asociaciones con el sector privado, entre otros medios, y de educación, como becas y visados de estudiante”.

Asamblea General de la ONU, [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#), Resolución 71/1, 2016

¿Qué nuevas estrategias pueden complementar el reasentamiento tradicional?

Las vías legales que pueden ser utilizadas para expandir y complementar los programas de reasentamiento y admisión humanitaria incluyen:

- Los mecanismos de **patrocinio privado** permiten a las personas refugiadas reasentarse en otro país con el apoyo de ciudadanos privados, ONG, organizaciones religiosas, universidades, negocios y otros. Los programas de patrocinio privado, como el de larga data en [Canadá](#) (en inglés), ayudan a aumentar el número total de personas refugiadas que pueden ser reasentadas, y crea lazos entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida que facilitan la integración. El patrocinio privado puede brindar un marco para la reunificación familiar más allá de los estrictos criterios de los países de acogida.
- En los últimos años, en particular en respuesta a la crisis en Siria, varios países han introducido **programas de admisión humanitaria** para brindar una admisión expedita de personas refugiadas ya sea para una residencia permanente o temporal. Los esquemas de admisión humanitaria pueden tener algunas características de patrocinio privado, cuando, por ejemplo, son utilizados para permitir a las personas refugiadas y a otros ya establecidos en el país de reasentamiento solicitar traer a sus familiares a los que pueden dar apoyo.
- Las **visas humanitarias** permiten a las personas en necesidad de protección internacional viajar de forma legal a un tercer país donde pueden solicitar asilo. Países como **Argentina** y **Brasil** (Ver historia de una persona refugiada más adelante) que tienen dichos esquemas de visa humanitaria permiten a estas personas viajar y ser admitidas en el territorio. Al llegar al país su estatuto se convierte al de persona refugiada, o a solicitante de asilo con acceso al procedimiento de determinación. Las visas humanitarias también pueden ser utilizadas por las personas refugiadas o beneficiarias de protección complementaria para facilitar la reunificación familiar, por ejemplo, si los miembros de la familia extendida no pueden hacerlo bajo las disposiciones legales de reunificación familiar.
- **Expandir la reunificación familiar:** Adoptar un concepto más flexible de la definición de familia y acelerar la reunificación familiar para las personas refugiadas

puede hacer una contribución significativa a las soluciones duraderas y desalentar los movimientos irregulares.

- Las **becas académicas** permiten a las personas refugiadas continuar con su educación. Estas iniciativas pueden involucrar la colaboración de actores de la sociedad civil, universidades y el gobierno para desarrollar y financiar becas académicas y brindar los viajes, acomodación, subsistencia y los costos de la educación. Ellos garantizan que los estudiantes cuenten con documentos de viaje y visas adecuadas para la duración de sus estudios y pueden incluir clases de idiomas, orientación cultural y apoyo psicológico para los estudiantes. Idealmente, al completar los estudios, se debería permitir a los estudiantes solicitar una extensión de sus permisos de residencia, o aplicar para cambiar su estatuto a uno más seguro o solicitar asilo.
- **Movilidad laboral:** La protección de personas refugiadas es distinta de la migración por razones económicas. Sin embargo, la movilidad laboral tiene el potencial de facilitar soluciones duraderas para personas refugiadas. Dos formas concretas en las que esto puede ocurrir implican posibilitar a las personas refugiadas aprovecharse de los protocolos de libre circulación, como los de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) o de los países de Mercosur, y abrir los programas laborales disponibles para los migrantes a las personas refugiadas.

Nuevas estrategias: ¿Qué elementos son necesarios?

Para que las nuevas estrategias sean consistentes con los principios de protección internacional, deben:

- Garantizar el derecho a solicitar asilo cuando sea necesario;
- Garantizar protección contra la devolución;
- Brindar un estatuto legal y documentación adecuados;
- Reconocer los derechos civiles fundamentales y la dignidad de las personas ante la ley;
- Brindar acceso a los servicios básicos y psicosociales disponibles y a asistencia médica, según sea necesario;
- Posibilitar la autosuficiencia; y
- Garantizar hospedaje adecuado en una ubicación que proteja el bienestar de las personas refugiadas.

Historia de personas refugiadas:

Refugiados sirios empiezan nueva vida en Brasil

La familia de Hanan Dacka de 12 años, huyó de Siria para escapar de la guerra. Al otro lado del océano en São Paulo, Brasil, han encontrado una vez más la felicidad y la esperanza. “Me encanta estar en Brasil”, dice más tarde Hanan, refugiada siria, dibujando una amplia sonrisa. “Estoy muy feliz de estar aquí. Tengo amigas aquí y mi profesora es la mejor”.

Tras cuatro años de guerra y huida, Hanan, junto a su padre Khaled, su madre Yusra, su hermano Mustafá y su hermanita, se reubicaron desde un campamento de refugiados en Jordania a esta enorme metrópolis, bajo el programa de visas humanitarias de Brasil, que ofrece a las personas que huyen del conflicto sirio la oportunidad de comenzar de nuevo.

Desde 2013, los consulados brasileños en Oriente Medio extienden estas visas especiales, utilizando un procedimiento simplificado, para permitir que las personas sobrevivientes de la guerra viajen a Brasil, donde pueden presentar una solicitud de asilo.

A pesar de la distancia geopolítica, Brasil ha ampliado recientemente su política de “puertas abiertas” por dos años más para dar a más gen-

te la posibilidad de reconstruir su vida tras huir de la guerra.

Según Beto Vasconcelos, Secretario Nacional de Justicia y Presidente del Comité Nacional para los Refugiados, el mecanismo especial de visas era necesario debido a las “graves violaciones de los derechos humanos” que se dan en Siria, devastada por la guerra. Dice que este mecanismo “responde a la lógica de protección por razones humanitarias y toma en consideración dificultades específicas en zonas de conflicto”.

Toda la familia dice estar encantada con Brasil y tienen la intención de quedarse, ya que no creen que la guerra de Siria (que acaba de entrar en su sexto y doloroso año) acabe pronto. “Te vuelves a convertir en un ser humano cuando llegas a Brasil”, dice Khaled. “Nunca me había sentido tan bien”.

[“Refugiados sirios empiezan nueva vida en Brasil”](#), ACNUR, 2016

Nota: La [Resolución Normativa No. 17](#) emitida en el 2013 permite que se emitan visas “con fines humanitarios... A individuos afectados por el conflicto armado en la República Árabe de Siria que desean buscar protección en Brasil”. El programa fue extendido por dos años más en el 2015. Para marzo de 2016 casi 8.500 visas humanitarias especiales habían sido aprobadas y 2,250 sirios habían obtenido asilo.

Práctica de los Estados

[Patrocinio privado en Canadá](#) (en inglés): Cuando el gobierno de Canadá anunció a finales del 2015 que reasentaría a 25.000 personas refugiadas sirias en los próximos meses, recurrió a la ayuda de los ciudadanos canadienses. El patrocinio privado inició en Canadá en 1978 en respuesta a las crisis de las personas vietnamitas que viajaban en barco, y ha sido parte del programa de Canadá de reasentamiento de personas refugiadas desde entonces. Grupos de ciudadanos, ONG, grupos comunales y otros grupos privados asumen la responsabilidad para ayudar a las personas recién llegadas durante su primer año en Canadá. De las primeras 25.000 personas sirias que Canadá reasentó, casi la mitad fueron patrocinadas privadamente. Las investigaciones muestran que el patrocinio privado facilita la integración, dado que las personas recién llegadas tienen apoyo comunitario desde el momento de su llegada.

Práctica de los Estados

[Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados](#) De conformidad con este acuerdo, los ciudadanos de estos Estados tienen, desde el 2009, la posibilidad de beneficiarse de procedimientos simplificado cuando solicitan un perm-

so de residencia. Entre aquellos que pueden beneficiarse se encuentran las personas refugiadas colombianas que se asentaron en otros países sudamericanos y/o que desean migrar a otros Estados parte de Mercosur. El permiso de residencia les da los mismos derechos económicos, sociales y culturales que a los nacionales del país receptor, incluyendo el derecho a trabajar, a la reunificación familiar, y de acceder a los beneficios de seguridad social.

- ▶ [Estrategias de soluciones \(en inglés\)](#), ACNUR, 2015
- ▶ [Vías legales a la seguridad y la protección a través de otras formas de admisión](#), (en inglés), ACNUR, 2014
- ▶ [Estrategia Global de Medios de vida: Una estrategia del ACNUR para el periodo 2014- 2018](#) (en inglés), ACNUR, 2014
- ▶ [Movilidad laboral para los refugiados Taller en Ginebra, 11 a 12 de setiembre de 2012-Resumen de las conclusiones](#), (en inglés), ACNUR, 2012

9.7 Naturalización

La culminación de la integración ocurre cuando las personas refugiadas pueden adquirir la nacionalidad de su nuevo país de asilo. De conformidad con el artículo 34 de la Convención de 1951, los Estados parte deben facilitar la naturalización de las personas refugiadas, y en particular “se esforzarán...por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo los posibles costos y gastos de tales trámites”.

Dependiendo del contexto nacional, la ciudadanía puede ser concedida después de un periodo de residencia permanente y después de cumplir con requisitos idiomáticos u otros requisitos de integración. En algunos países, como **Bélgica, Canadá y Estados Unidos**, el número de personas que toman la ciudadanía es alto entre las personas refugiadas y se da después de un periodo relativamente corto de residencia permanente. En otros países, requisitos como el no depender del sistema de seguridad social por un periodo de tiempo determinado, puede ser difícil de cumplir para las personas refugiadas y puede retrasar la naturalización.

Solo unos cuantos países distinguen en sus estadísticas de naturalización entre las personas refugiadas y otros nuevos ciudadanos. Por lo tanto, la información sobre el número de personas refugiadas naturalizadas es limitada.

Acciones clave para parlamentarios: Estrategias innovadoras en reasentamiento y otras vías migratorias

Para apoyar la expansión de oportunidades para soluciones duraderas, los parlamentarios pueden:

- ✔ Fomentar el desarrollo de mecanismos de patrocinio privado para el reasentamiento de personas refugiadas.
- ✔ Considerar usar esquemas de admisión humanitarias como un medio flexible para responder a las necesidades urgentes en situaciones particulares, como los desplazamientos en gran escala, aunque dichos esquemas no deben afectar los programas de reasentamiento vigentes.
- ✔ Apoyar el uso de otras formas de admisión y asentamiento para personas refugiadas, incluyendo visas humanitarias, reunificación familiar, y vías para estudio.
- ✔ Cuando existan programas de migración por motivos laborales, buscar la forma de hacerlos accesibles para las personas refugiadas.
- ✔ Cuando los mecanismos regionales permitan la movilidad laboral entre los Estados, garantizar que las personas refugiadas puedan beneficiarse de dichas iniciativas.

Acciones clave para parlamentarios: Naturalización

Para promover las soluciones a largo plazo para las personas refugiadas, se anima a los parlamentarios a:

- ✔ Apoyar la adopción de disposiciones que faciliten a las personas refugiadas el adquirir la nacionalidad en su país, por ejemplo, el:
 - Reducir, para las personas refugiadas, el periodo necesario de residencia y bajar las tarifas y costos de los procedimientos de naturalización;
 - Aplicar requerimientos de conocimientos idiomáticos, literarios y cívicos menos exigentes;
 - Eximir de cualquier requisito de renunciar a otra nacionalidad si no es posible para la persona refugiada el cumplir con el mismo;
 - Tomar en cuenta cualquier otro obstáculo a la naturalización que puedan enfrentar las personas refugiadas, como resultado de su situación particular.

Práctica de los Estados

Naturalización en Tanzania: En 2014, El gobierno de la [República Unida de Tanzania](#) (en inglés) le concedió la ciudadanía a las antiguas personas refugiadas provenientes de Burundi que huyeron de su país en 1972. A lo largo de décadas, estas personas se han convertido en autosuficientes y en miembros de la sociedad que pagaban impuestos. En el 2016, 151.000 antiguos refugiados de Burundi recibieron certificados de ciudadanía. Se adoptó una [nueva estrategia \(en inglés\)](#) con iniciativas socio-económicas que benefician tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida, con el fin de que estas personas que ya habían alcanzado un alto nivel de autosuficiencia pudieran lograr la integración total. Anteriormente, la República Unida de Tanzania había naturalizado a 32.000 personas refugiadas de Ruanda en 1982 y en el 2014 concluyó la naturalización de unas 3.000 personas refugiadas somalíes bantú que huyendo de Somalia en 1991.

9.8 Estrategias integrales para resolver situaciones prolongadas de poblaciones refugiadas

Muchas personas refugiadas viven en situaciones de incertidumbre por muchos años, sin poder integrarse en sus países de asilo o disfrutar de la libertad de circulación en dichos países, ni pueden regresar a su hogar de forma segura. Esto ha tenido impactos muy negativos en el bienestar físico y psicológico de las personas refugiadas. Las situaciones prolongadas de personas refugiadas también imponen una carga considerable a los países de acogida, en particular a aquellos con recursos limitados.

Resolver situaciones prolongadas de personas refugiadas es un proceso complejo que requiere de una voluntad política clara en todos los frentes. Cada situación es única. En algunas, el enfoque estará en atender las causas de la huida y establecer los marcos normativos e institucionales necesarios para alcanzar la justicia en paz en los países de origen de las personas refugiadas. En dichos casos, la repatriación voluntaria puede ser vista como la solución primaria. En otras, cuando la resolución de las causas subyacentes de la huida parece ser improbable, la búsqueda de soluciones se puede enfocar en la integración local y el reasentamiento a terceros países. En la mayoría de las situaciones, sin embargo, estrategias integrales que incorporen una combinación de las tres soluciones duraderas puede ser necesaria, junto con la cooperación de los gobiernos de los países de origen, asilo y reasentamiento, así como de las personas refugiadas, actores de desarrollo, comunidades de acogida y otros.

“El Comité ejecutivo... Exhorta a los Estados y a todos los demás actores pertinentes a que se comprometan, en un espíritu de solidaridad internacional y de división de las responsabilidades, a adoptar medidas amplias, multilaterales y multisectoriales de colaboración a fin de hacer frente a las causas profundas de las situaciones de presencia prolongada de refugiados, velar por que en primer término las personas no se vean obligadas a huir de sus países de origen para encontrar seguridad en otras partes, y resolver las situaciones de presencia prolongada de refugiados que persisten, con pleno respeto de los derechos de las personas afectadas”.

[ACNUR Comité Ejecutivo, Conclusión No. 109 \(LXI\) sobre las situaciones de presencia prolongada de refugiados, 2009](#)

Práctica de los Estados

Programas de autosuficiencia y resiliencia

en áreas determinadas: En respuesta a las situaciones prolongadas de personas refugiadas en Uganda, el gobierno, el Coordinador Residente de la ONU, el ACNUR y otros actores están implementando programas de autosuficiencia y resiliencia para capacitar a las personas refugiadas para que contribuyan positivamente a sus comunidades de acogida. Esta estrategia busca mejorar la autosuficiencia alimentaria, brindar capacitación vocacional, armonizar la provisión de servicios sociales, y apoyar la capacidad de las autoridades locales para brindar servicios esenciales. La administración y protección de personas refugiadas ha sido incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo de Uganda, así como el Marco de Asistencia para el Desarrollo de Naciones Unidas. Este planeamiento inclusivo representa un paso vital para alcanzar soluciones.

- ▶ Comité Ejecutivo del ACNUR, [Conclusión No. 109 sobre las situaciones de presencia prolongada de refugiados](#) (2009)
- ▶ [Medios de vida y autosuficiencia, \(en inglés\)](#), ACNUR, 2016

¿Qué son las situaciones prolongadas de personas refugiadas?

Una situación prolongada de personas refugiadas es una en la cual las personas refugiadas viven en lo que se describe mejor como un estado de limbo indefinido. Sus vidas pueden no estar en riesgo, pero sus derechos básicos y necesidades económicas, sociales y psicológicas esenciales continúan sin ser satisfechas. Las personas refugiadas en esta situación usualmente son incapaces de alcanzar la autosuficiencia, y continúan dependiendo de la asistencia humanitaria.

Por propósitos estadísticos, el ACNUR define una situación prolongada de personas refugiadas como una en la cual 25.000 personas refugiadas o más han estado en el exilio por cinco años o más en un determinado país de asilo.

Con base en esta definición, el estimado del ACNUR es que, para finales del 2016, unos 11.6 millones de personas refugiadas (aproximadamente el 70 por ciento de las personas refugiadas de interés para el ACNUR) se encontraban en una situación prolongada. Estas personas se encontraban viviendo en 27 países de acogida, y en total constituían un total de 32 situaciones prolongadas.

Acciones clave para parlamentarios: Situaciones prolongadas de personas refugiadas

Se urge a los parlamentarios a animar a sus gobiernos a contribuir a garantizar soluciones integrales para los desplazamientos prolongados, haciendo lo que esté a su alcance para desbloquear las situaciones de personas refugiadas de larga data y progresar hacia su resolución. Específicamente:

En países de origen

- ✔ Apelar al gobierno para que demuestre una voluntad política clara de terminar con el desplazamiento prolongado de sus ciudadanos.
- ✔ Explorar y abogar por medidas para posibilitar a las personas refugiadas regresar a su hogar sin temor a represalias o daños, y a recobrar sus derechos como ciudadanos.
- ✔ Apoyar medidas sociales y económicas para garantizar que el retorno de las personas refugiadas sea sostenible y para fomentar su reintegración.

En países de asilo

- ✔ Apoyar medidas para promover la autosuficiencia de las personas refugiadas, y de este modo invertir en futuras soluciones duraderas.
- ✔ Apoyar la integración local cuando sea posible y en una manera que tome en cuenta las necesidades y opiniones de las comunidades de acogida y las personas refugiadas.

En países de reasentamiento y países donantes

- ✔ Apoyar el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta para compartir cargas y responsabilidades y explorar estrategias más flexibles consistentes con la legislación nacional y las regulaciones que resuelvan las brechas existentes entre los criterios nacionales de reasentamiento y las necesidades específicas y las situaciones prolongadas de personas refugiadas.
- ✔ Apoyar la provisión de asistencia humanitaria y de desarrollo y otras formas de apoyo a los países donde se prevé que la repatriación voluntaria tenga lugar o donde se está llevando a cabo.
- ✔ Cuando la integración local sea apropiada y posible, brindar asistencia financiera y otras formas de apoyo, incluyendo asistencia para el desarrollo, para el beneficio de las personas refugiadas y las comunidades que los acogen. Movilizar también apoyo para la rehabilitación de las zonas impactadas del país de acogida del que han retornado las personas refugiadas.

Anexos

Anexo 1

Instrumento modelo para adherirse a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

MODELO DE INSTRUMENTO DE ADHESIÓN A LA CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951

CONSIDERANDO que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas el 25 de julio de 1951 y está abierta a la adhesión, de conformidad con lo estipulado en su artículo 39,

CONSIDERANDO ADEMÁS que, en virtud del párrafo 3 del artículo 39, la adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas,

EL QUE SUSCRIBE [jefe de Estado o de Gobierno, o ministro de Relaciones Exteriores], notifica la adhesión de [nombre del Estado] a la citada Convención y declara que [nombre del Estado] se considera estar obligado por la variante (b) de su artículo 1B, relativa a los “acontecimientos ocurridos antes del 1 ° de enero de 1951 en Europa o en otro lugar”;

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento de adhesión, en _____, el ____ del mes de _____ del año dos mil_____.

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del Jefe de Estado, Jefe del Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

Anexo 2

Instrumento modelo para adherirse al protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

MODELO DE INSTRUMENTO DE ADHESIÓN AL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967

CONSIDERANDO que el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y está abierto a la adhesión en aplicación de su artículo V;

CONSIDERANDO ADEMÁS que, en virtud de lo dispuesto en el artículo V, la adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas;

EL QUE SUSCRIBE, [jefe de Estado o de Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores] declara por la presente que el Estado [nombre del Estado] se adhiere al citado Protocolo.

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento de adhesión, en _____, el ____ del mes de _____ del año dos mil_____.

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del Jefe de Estado, Jefe del Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

Anexo 3

Instrumento Modelo de sucesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

MODELO DE INSTRUMENTO DE SUCESIÓN A LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951

CONSIDERANDO que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en Ginebra el 25 de julio de 1951, había sido ratificada por [nombre del antiguo Estado Parte];

CONSIDERANDO ADEMÁS que el Gobierno de [Estado sucesor] ha examinado la citada Convención;

EL GOBIERNO de [Estado sucesor] declara considerar que la citada Convención sigue siendo obligatoria para [Estado sucesor], a la que sucede por el presente instrumento;

EN FE DE LO CUAL, el que suscribe, [jefe de Estado o de Gobierno, o ministro de Relaciones Exteriores], notifica la sucesión de [Estado sucesor] a la citada Convención y declara que [Estado sucesor] se considera estar obligado por la variante (b) de su artículo 1B (1), relativa a los "acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar".

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento de adhesión, en _____, el ____ del mes de _____ del año dos mil_____.

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del Jefe de Estado, Jefe del Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

Anexo 4

Instrumento Modelo de sucesión al protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

MODELO DE INSTRUMENTO DE SUCESIÓN AL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967

CONSIDERANDO que el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y había sido ratificado por [nombre del antiguo Estado Parte];

CONSIDERANDO ADEMÁS que el Gobierno de [Estado sucesor] ha examinado el citado Protocolo;

EI GOBIERNO de [Estado sucesor] declara considerar que el citado Protocolo sigue siendo obligatorio para [Estado sucesor], al que sucede por el presente instrumento;

EN FE DE LO CUAL, el que suscribe, [jefe de Estado o de Gobierno, o ministro de Relaciones Exteriores], notifica la sucesión de [Estado sucesor] al citado Protocolo.

EN FE DE LO CUAL, firma el presente instrumento de adhesión, en _____, el ____ del mes de _____ del año dos mil____.

[Firma y sello del depositario si procede]

[Firma del Jefe de Estado, Jefe del Gobierno o ministro de Relaciones Exteriores]

Anexo 5

Glosario de términos clave relativos a la protección internacional de las personas refugiadas

Adhesión Acto por medio del cual un Estado que no ha firmado un tratado expresa su consentimiento a convertirse en parte de este por medio del depósito de un “instrumento de adhesión” ante el Secretario General de Naciones Unidas. La adhesión tiene los mismos efectos legales que la ratificación, aceptación o aprobación. A diferencia de la ratificación, la cual debe estar precedida de una firma para crear obligaciones legales vinculantes de conformidad con el derecho internacional, la adhesión solo requiere de un paso, concretamente, el depósito del instrumento de adhesión. El Secretario General, como depositario, ha tratado los instrumentos de ratificación que no han sido precedidos por una firma como instrumentos de adhesión y los Estados concernidos han sido informados al respecto. Ver también: *Derechos internacional consuetudinario, Ratificación, Reserva, Sucesión y Tratado.*

Admisión humanitaria Un procedimiento expedito que brinda protección a las personas refugiadas con necesidades apremiantes en un tercer país. La residencia bajo admisión humanitaria puede ser permanente o temporal, dependiendo de la legislación del Estado. La admisión Humanitaria puede ser utilizada para categorías específicas de personas refugiadas, como por ejemplo personas vulnerables, miembros de la familia extendida, o individuos con necesidades de salud.

Alternativa de huida interna (o “Principio de reubicación interna”) Un concepto que afirma que, en casos en los que se ha establecido un temor fundado por los motivos de la Convención en una parte del país de origen, puede haber un área específica de dicho país en la que no hay riesgo de un temor fundado de persecución; en la cual, dadas las circunstancias particulares del caso del solicitante, se puede esperar que él o ella se establezca y pueda llevar una vida normal. Si un Estado desea aplicar este concepto, como parte de un análisis integral de la solicitud

de condición de persona refugiada, dicho Estado debe determinar tanto si es relevante como razonable que la persona refugiada se reubique en el área alterna.

Alternativas a la detención Toda legislación, política o práctica que permite a los solicitantes de asilo residir en la comunidad, sujetos a una serie de condiciones o restricciones a su libertad de circulación, mientras se resuelve su condición. Ver también: *Detención.*

Asilo Otorgamiento por parte de un Estado de protección en su territorio a personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual, quienes huyen de la persecución, daños graves o por otras razones. La noción de asilo engloba una diversidad de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de asilo, las normas relativas al trato humano y, con el tiempo, una solución duradera.

Asistencia Ayuda proporcionada para hacer frente a las necesidades físicas, materiales y legales de las personas de interés del ACNUR. Esta puede incluir alimentos, suministros médicos, ropa, albergue, semillas y herramientas, así como la provisión de infraestructura, como escuelas y carreteras. En la práctica del ACNUR, la asistencia apoya y complementa el logro de los objetivos de protección.

Autosuficiencia La capacidad social y económica de un individuo, un hogar o una comunidad para satisfacer sus propias necesidades esenciales de manera sostenible y digna. Al devenir en autosuficientes, las personas refugiadas y desplazadas, llevan vidas activas y productivas y son capaces de construir fuertes vínculos sociales, económicos y culturales con sus comunidades de acogida. La autosuficiencia puede contribuir a garantizar que las personas de interés estén mejor protegidas al reforzar su capacidad para reclamar sus derechos civiles, culturales,

económicos, políticos y sociales. Ver: *Medios de vida*.

Búsqueda de familiares En el contexto de asilo, los esfuerzos para determinar la ubicación de los miembros de una familia o personas cercanas a la persona de interés del ACNUR. La localización puede realizarse con fines de reunificación familiar, en el contexto de soluciones duraderas, o simplemente para facilitar el contacto entre los miembros de una familia. El Comité internacional de la Cruz Roja (CICR) dirige una Agencia Central de Búsqueda que tiene competencia especial en esta área.

Cancelación de la condición de persona refugiada Término utilizado por el ACNUR para referirse a la decisión de invalidar el reconocimiento de una condición de refugiado que no debería haberse otorgado jamás. La cancelación afecta las determinaciones firmes, esto es, contra las cuales no proceden apelaciones o revisiones de ninguna clase. En principio, tiene el efecto de cancelar la condición de refugiado y declararla inválida desde la fecha de la determinación inicial (*ab initio* o *ex tunc* desde el inicio o en adelante). Ver también: *Revocación*.

Carácter civil y humanitario del asilo Requisito de los campamentos y asentamientos de personas refugiadas, dado que la concesión de asilo es un acto pacífico y humanitario que no debe ser calificado de hostil por otro Estado. La responsabilidad principal de garantizar el carácter civil y humanitario del asilo recae sobre los Estados. Esto implica ubicar los campamentos y asentamientos a una distancia razonable de las fronteras; mantener la ley y el orden; impedir el flujo de armas en los campamentos y asentamientos; prevenir su uso para el internamiento de prisioneros de guerra; desarmar a los elementos armados; e identificar, separar e internar a los combatientes.

Centros de recepción Emplazamientos con las facilidades necesarias para recibir, procesar y atender a las necesidades inmediatas de las personas solicitantes de asilo y refugiadas recién llegadas al país.

Ciudadano ver: *Nacional*.

Cláusulas de cesación Disposiciones jurídicas que indican en qué circunstancias la condición de refugiado llega a su fin porque ya no es necesaria o justificada. Las cláusulas de cesación se consignan en el artículo 1 (C) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en el artículo 1(4) de la Convención de la OUA de 1969.

Cláusulas de exclusión Disposiciones legales que niegan los beneficios de la protección internacional a las personas que de otro modo cumplirían con los criterios de la condición de refugiado. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, estas cláusulas figuran en los artículos 1D, 1E y 1F. Estas cláusulas se aplican a las siguientes categorías de personas: personas que reciben protección y asistencia de un organismo de las Naciones Unidas diferente al ACNUR; personas a quienes las autoridades competentes del país de residencia les hayan reconocido los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país; y personas sobre las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, un grave delito común o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom) Un comité encargado de asesorar al Alto Comisionado para los Refugiados en el ejercicio de sus funciones y a supervisar las finanzas y administración de la Oficina. Para mediados del 2016, el Comité Ejecutivo estaba integrado por representantes de 98 Estados parte con un demostrado interés en los temas de refugiados. Diversas organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales también tienen el estatuto de observadoras en el Comité Ejecutivo.

Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional El consenso en materia de protección internacional alcanzado por el Comité Ejecutivo del ACNUR en el curso de sus deliberaciones. Aunque no son formalmente vinculantes, las conclusiones del ExCom repre-

sentan el conocimiento especializado internacional y colectivo sobre los temas de refugiados, incluyendo conocimientos legales. Las conclusiones contribuyen a avanzar en el entendimiento común a establecer estándares en muchas áreas de protección y soluciones y son un medio para continuar desarrollando el régimen de protección internacional.

Condición de refugiado derivada ver: *Unidad familiar*

Confidencialidad Obligación de no revelar o poner a disposición de personas o instituciones no autorizadas la información relativa a una persona, la cual ha sido divulgada en el contexto de una relación de confianza, de manera incompatible con el acuerdo de divulgación original o sin contar con autorización previa.

Convención contra la Tortura Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes adoptada en 1984. Tiene una relevancia particular en el derecho internacional de los refugiados porque establece una protección absoluta contra la *devolución*, o retorno forzado, a situaciones en las que existe un riesgo substancial de tortura.

Convención de la OUA (Organización para la Unidad Africana) que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África Instrumento regional adoptado en 1969 que complementa la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención de la OUA proporciona una definición de refugiado más amplia que aquella de la Convención de 1951, abarcando también a “todas las personas que, debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se vean obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual”. La OUA se llama ahora la Unión Africana.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) Tratado por el cual se establece el marco más ampliamente aplicable para la protección de las personas re-

fugiadas. La Convención fue adoptada en julio de 1951 y entró en vigor en abril de 1954. El artículo 1 de la Convención limita su alcance a “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”. Esta restricción se suprimió con el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Para enero de 2016, 148 Estados eran parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967. Ver también: *Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados*.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) Una convención de 1989 que establece un conjunto integral de normas para la protección de los derechos de las niñas y los niños. Aplica a todas las niñas y niños sin ningún tipo de discriminación. En consecuencia, las niñas y niños refugiados también están cubiertos por los estándares establecidos en la CDN.

Convención ver: *Tratado*.

Cooperación y solidaridad internacional Un principio que establece que hay una responsabilidad colectiva sobre crisis humanitarias y movimientos poblacionales complejos sin la cual no es posible alcanzar una solución satisfactoria para las situaciones que involucran personas refugiadas. Mientras que dichas situaciones usualmente no pueden ser resueltas por un único Estado, las respuestas colectivas no substituyen las obligaciones existentes de los Estados derivadas del derecho internacional, incluyendo el deber de no devolución.

Criterios de selección con fines de reasentamiento Criterios que utiliza el ACNUR y los países de reasentamiento para seleccionar a los candidatos para el reasentamiento. El reasentamiento bajo los auspicios del ACNUR se limita estrictamente a los refugiados por mandato que continúan en necesidad de protección internacional y que cumplen con los criterios del Manual de Reasentamiento del ACNUR. Los países de reasentamiento utilizan una amplia gama de criterios de selección. Ver: *Soluciones duraderas, Naturalización, Reasentamiento, País de reasentamiento, y Mujeres en riesgo*.

Deberes de los refugiados El deber de las per-

sonas refugiadas de conformarse con las leyes y reglamentos de cualquier país en el que se encuentren, establecido en el artículo 2 de la Convención de 1951. En particular, las personas refugiadas deben abstenerse de todo acto que pueda poner en peligro la seguridad y el orden público de las comunidades o de los países de asilo.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados Declaración adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá en noviembre de 1984. La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiado consagrada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados para incluir 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”. Aunque no es jurídicamente vinculante, las disposiciones de la Declaración de Cartagena han sido incorporadas en la legislación de numerosos países de América Latina.

Derecho de los refugiados ver: *Derecho internacional de refugiados*.

Derecho internacional consuetudinario Normas jurídicas internacionales que derivan su autoridad de la práctica constante y consistente de los Estados, en lugar de ser la expresión formal de un tratado o texto jurídico. Para que la práctica del Estado contribuya a la formación del derecho internacional consuetudinario, la práctica debe llevarse a cabo con un sentido de obligación jurídica (*opinio juris*). El derecho internacional consuetudinario es vinculante para todos los Estados, independientemente de si han ratificado los tratados pertinentes, con excepción de los Estados que sean “objetores persistentes”. Ver *Tratado*.

Derecho internacional de los derechos humanos Conjunto de normas de derecho internacional consuetudinario, instrumentos relativos a los derechos humanos y leyes nacionales que

reconoce y protege los derechos humanos. El derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos se complementan mutuamente. Ver: *Derechos Humanos, y Derecho Internacional Consuetudinario*.

Derecho internacional de los refugiados El corpus del derecho consuetudinario internacional y los instrumentos internacionales que establecen normas para la protección de las personas refugiadas. La piedra angular del derecho de los refugiados es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Ver *Derecho internacional consuetudinario*.

Derecho internacional humanitario (o derecho de los conflictos armados) Conjunto de textos jurídicos, reglamentos y principios que rige las situaciones de conflicto armado internacional o no internacional. Los instrumentos esenciales del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus dos Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977. Casi todos los Estados son partes en los Convenios de Ginebra de 1949.

Derecho penal internacional Cuerpo de derecho internacional desarrollado particularmente con base en su Estatuto, así como por los otros tribunales internacionales como el tribunal para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda.

Derechos de los refugiados Una serie de derechos reconocidos en los artículos 3 a 34 de la Convención de 1951, algunos de los cuales son aplicables a las personas solicitantes de asilo y refugiadas tan pronto como se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, como la protección contra la devolución y la expulsión, y la no penalización por entrada irregular. Otros derechos son adquiridos progresivamente según el nivel de arraigo de la persona refugiada con y la estadía en el país de asilo. El derecho internacional de los derechos humanos también establece derechos que son aplicables a las personas refugiadas, cuando estos no están condicionados por la ciudadanía.

Derechos humanos Normas internacionales acordadas que reconocen y protegen la dignidad

intrínseca y los derechos iguales e inalienables de cada individuo, sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otro estatuto. Pueden formar parte del derecho internacional consuetudinario y/o estar establecidos en diversos instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales. Ver *Derecho internacional consuetudinarios y Derecho internacional de los derechos humanos*.

Desplazamiento por cambio climático El desplazamiento causado por los efectos del cambio climático, como inundaciones, aumento del nivel del mar, sequías u otros desastres.

Detección Un procedimiento no vinculante utilizado principalmente en el contexto de gestión de flujos migratorios mixtos que precede cualquier procedimiento de determinación de un estatus formal. Su objetivo es diferenciar entre las categorías de personas, como solicitantes de asilo viajan como parte de dichos movimientos. También denominado identificación, es una herramienta para el manejo de casos, y no un procedimiento sustantivo con resultados vinculantes.

Detención Restricción de la libertad de movimiento, generalmente a través de internamiento forzoso. De conformidad con los estándares y el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, la detención de solicitantes de asilo, como regla general, debe ser evitada y constituir una medida de último recurso. Ver también: *Alternativas a la detención*.

Determinación de la condición de refugiado El proceso legal y/o administrativo llevado a cabo por los Estados y/o el ACNUR para determinar si una persona es refugiada de conformidad con la legislación nacional, regional e internacional. Ver capítulos 6 y 7.

Determinación grupal de la condición de persona refugiada Ver *Reconocimiento prima facie y Refugiado prima facie*

Determinado grupo social (pertenencia a...) Uno de los cinco motivos establecidos en el artículo

1A (2) de la Convención de 1951 con base en el cual se puede establecer la persecución de una persona solicitante de asilo para ser reconocida como refugiada. Un determinado grupo social se refiere a un grupo de personas que comparten características más allá del riesgo de ser perseguidas, o que son percibidas como un grupo por la sociedad. Estas características usualmente son innatas, inalterables, o fundamentales para la identidad, consciencia o el ejercicio de los derechos humanos de la persona. Ver: *Persecución, y Temores fundados de ser perseguido*.

Devolución ver: *No-Devolución*.

Discapacidad ver: *Persona con discapacidad*.

Discriminación racial De conformidad con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Discriminación ver: *No discriminación*.

Diversidad Diferentes valores, actitudes, perspectivas culturales, creencias, origen étnico, nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, capacidad, salud, condición social, habilidades y otras características personales específicas. Las iniciativas para garantizar la protección de las personas refugiadas deben considerar la diversidad de la población concernida y las diferentes experiencias y desafíos que enfrentan los grupos que usualmente experimentan la exclusión social. Ver también: *Identidad de género, personas con discapacidad, personas con necesidades específicas (especiales) y orientación sexual*.

Entrada irregular ver: *No penalización por entrada irregular*.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Estatuto del ACNUR) El documento, aprobado por la Asamblea General en 1950, que estableció el mandato y la estructura del ACNUR, y proporcionó los criterios bajo los cuales las personas entrarían bajo la competencia del ACNUR. El mandato del ACNUR fue posteriormente extendido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y las resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC. Ver: *Mandato del ACNUR*.

Examen periódico universal Es el mecanismo interestatal de cooperación, establecido por la Asamblea General de la ONU en el 2006 como parte de los procedimientos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Su objetivo es examinar el desempeño de todos los Estados en temas de derechos humanos. El mecanismo está basado en un diálogo interactivo entre el Estado bajo examen y los Estados miembros y observadores del Consejo de Derechos Humanos (el cual reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el 2006).

Expulsión La expulsión de un residente legal del territorio de un Estado por parte de las autoridades gubernamentales. De conformidad con el artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la seguridad nacional y orden público son los únicos motivos permitidos para la expulsión de un refugiado. Los procedimientos mediante los cuales se llega a una decisión de expulsión deben ser justos y equitativos, y la persona refugiada debe disponer de un plazo razonable para buscar su admisión legal en otro país.

Extradición Un proceso formal que implica la entrega de una persona por parte de un Estado (el “Estado requerido”) a las autoridades de otro Estado (el “Estado requirente”) con el propósito de someterla a un proceso penal o de hacer cumplir una sentencia. Cuando la persona cuya extradición está siendo solicitada (la “persona reclamada”) es una persona refugiada o solicitante de asilo, se deben considerar sus necesidades especiales de protección.

Fundados temores de ser perseguido Una

frase fundamental contenida en la Convención de 1951. Lo que se considera “un temor fundado de ser perseguido” depende de las circunstancias particulares de cada caso. La Convención de 1951 especifica que la persecución debe estar relacionada con uno de los cinco motivos enunciados: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Ver: *Persecución, y Determinado grupo social (pertenencia a)*.

Género Se refiere a los roles socialmente contruidos para mujeres y hombres, que con frecuencia son fundamentales para la forma en que las personas se definen y son definidas por los demás. (El sexo se refiere, en términos básicos, a las diferencias biológicas entre mujeres y hombres). Los roles de género se aprenden, cambian con el tiempo y varían dentro y entre las culturas. El género con frecuencia define los deberes, responsabilidades, limitaciones, oportunidades y privilegios de hombres y mujeres en cualquier contexto.

Identidad de género La experiencia de género innata, profundamente interna e individual de una persona, que puede o no corresponder con la fisiología de la persona o su sexo al nacer. Incluye tanto el sentir personal del cuerpo, así como otras expresiones de género que incluyen la vestimenta, la forma de hablar y los gestos. Ver: *Persecución por motivos de género, Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y Orientación sexual*.

Identificación ver: *Detección*.

Influjo masivo Una situación que puede, entre otros, tener todas o algunas de las siguientes características: (i) un número considerable de personas llegando a una frontera internacional; (ii) un rápido ratio de llegadas; (iii) una respuesta o capacidad de absorción inadecuadas por parte del Estado de acogida, particularmente durante la emergencia; (iv) procedimientos individuales de asilo, cuando estos existan, incapaces de lidiar con la determinación de grandes números de solicitudes.

Instituciones nacionales de derechos hu-

manos Instituciones como comisiones o defensores de los pueblos (*ombudsman*) que trabajan para promover y proteger los derechos humanos y que juegan un rol crucial en la promoción y monitoreo de la implementación efectiva de los estándares internacionales de derechos humanos a nivel nacional.

Instrumentos regionales sobre refugiados

Documentos jurídicos internacionales relativos a refugiados que son adoptados por los Estados u organizaciones intergubernamentales dentro de una región o subregión geográfica. Tales instrumentos normalmente complementan la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y reflejan el carácter peculiar de los problemas de los refugiados dentro de la zona geográfica determinada. Ver: *Convención de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África* y *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*.

Integración local Una solución duradera para los refugiados que implica su asentamiento permanente en un país de asilo. La integración local es un proceso complejo y gradual que comprende tres dimensiones distintas pero interrelacionadas: legal, económica y sociocultural. El proceso con frecuencia concluye con la naturalización de las personas refugiadas. Ver: *Naturalización*.

Intercepción La práctica de algunos Estados de extender las medidas de control fronterizo fuera de su territorio o aguas territoriales con el fin de prevenir las llegadas no autorizadas. Los Estados, sin embargo, permanecen sujetos a sus obligaciones derivadas del derecho internacional, en particular el principio de no devolución; donde sea que afirmen su jurisdicción.

Mandato del ACNUR El rol y funciones del ACNUR establecidas por el Estatuto del ACNUR, la Convención de 1951, la Convención sobre Refugiados de la OUA, la Declaración de Cartagena, y las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU. El mandato del ACNUR, de conformidad con su estatuto, es brindar protección internacional a las personas refugiadas y, en conjunto con los gobiernos, buscar soluciones para sus prob-

lemas. El ACNUR tiene mandatos adicionales sobre temas de apatridia bajo la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia y las resoluciones de la Asamblea General de la ONU relacionadas, personas retornadas y desplazadas internas. Ver: *Personas desplazadas internas*, *Personas de interés para el ACNUR*, *Personas apátridas*, y *Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*.

Medios de vida Una combinación de los recursos utilizados y las actividades realizadas con el propósito de vivir. Los recursos pueden consistir en habilidades y capacidades individuales (capital humano), tierra, ahorros y equipos (capital natural, financiero y físico, respectivamente), y grupos formales de apoyo o redes informales que ayudan en las actividades realizadas (capital social). Ver: *Autosuficiencia y Reintegración*.

Menor ver: *Niño*.

Migrante No existe una definición universalmente aceptada del término “migrante”. Por lo general, se entiende que describe a una persona que elige movilizarse, no porque haya una amenaza directa a su vida o libertad, sino que, con el objetivo de encontrar un trabajo, educación, reunirse con sus familiares, o alguna otra razón personal. A diferencia de las personas refugiadas, los migrantes continúan disfrutando de la protección de sus propios gobiernos, aunque se encuentren fuera del país y pueden regresar a su hogar. A menos de que expresen un temor de persecución con base en uno de los motivos establecidos en la Convención de 1951 o las definiciones regionales de persona refugiada, no tienen derecho a beneficiarse de la protección como refugiados. Lo migrantes, al igual que las personas refugiadas están protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

Movimientos secundarios de personas refugiadas El fenómeno de personas refugiadas o solicitantes de asilo que se desplazan sin autorización formal de su primer país de acogida a otro país en busca de protección y soluciones.

Mujeres en situación de riesgo Mujeres refugiadas con necesidades especiales de protec-

ción, incluidas las que deben beneficiarse de medidas de reasentamiento de conformidad con el Manual de Reasentamiento del ACNUR. Ver: *Personas con necesidades específicas, y Criterios de selección con fines de reasentamiento*.

Mutilación Genital Femenina (MGF) Una práctica que implica la resección parcial o total de los genitales externos femeninos u otras lesiones en los órganos genitales femeninos por razones no médicas. La MGF se clasifica en cuatro tipos. La práctica a veces también se llama “ablación genital femenina”.

Nacional Una persona a quien se le ha reconocido el vínculo jurídico con un Estado de conformidad con la ley. Algunos Estados usan la palabra “nacionalidad” para referirse a este vínculo, mientras que otros Estados usan la palabra “ciudadanía”. Ver: *Nacionalidad*.

Nacionalidad El vínculo jurídico entre una persona y un Estado. En general, la nacionalidad se puede establecer en el momento del nacimiento por el lugar donde una persona nace (*jus soli*) y/o por su ascendencia (*jus sanguinis*) o puede ser adquirida a través de la naturalización. El concepto se conoce como “ciudadanía” en algunas jurisdicciones nacionales.

Naturalización La culminación del proceso de integración local, ya sea en el primer país de asilo u otro país después del reasentamiento; la cual implica la adquisición de la nacionalidad del país de asilo por parte de la persona refugiada. El artículo 34 de la Convención de 1951 requiere que los Estados parte faciliten la naturalización de personas refugiadas y, en particular, que estos se esfuercen “por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites”. Ver: *Soluciones duraderas, Integración local, y Reasentamiento*.

Necesidades específicas ver: *Persona con necesidades específicas*

Niño no acompañado Una niña o niño que ha sido separado de ambos padres y otros parientes y no está bajo el cuidado de un adulto quien,

por ley o costumbre, es responsable de hacerlo. Ver: *Niño separado*.

Niño Según el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño “Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. El término también incluye adolescentes y es preferible al término “menor”. Ver también: *Principio del interés superior*.

Niño separado Una niña o niño separado de ambos padres o de su anterior cuidador primario jurídico o consuetudinario, pero no necesariamente de otros parientes. Esto puede, por tanto, incluir a un niño acompañado por otros miembros adultos de la familia. Ver: *Niño no acompañado*.

Niño soldado Cualquier persona menor de 18 años de edad que es o ha sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o grupo armado en alguna capacidad; incluyendo, pero no limitado a niñas y niños utilizados como combatientes, cocineros, mensajeros, portadores, espías o para propósitos sexuales. No se refiere únicamente a una niña o niño que toma o ha tomado parte directamente en las hostilidades.

No devolución Un principio básico del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de refugiados que prohíbe a los Estados devolver en ninguna circunstancia a las personas a territorios donde puedan estar en riesgo de persecución, tortura u otras formas de daño grave o irreparable. La devolución puede ser consecuencia, por ejemplo, de las operaciones de interceptación, del rechazo en la frontera o el retorno a terceros países (“devolución indirecta”). La expresión más importante del principio de no devolución en el derecho internacional de refugiados es el artículo 33 (1) de la Convención de 1951. Este principio también es parte del derecho internacional consuetudinario. Ver: *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y Derecho Internacional Consuetudinario*.

No discriminación Un enfoque que busca garantizar que todas las personas sean iguales ante la ley y tengan derecho a la misma protec-

ción bajo la ley, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otra, origen social o nacional, propiedad, nacimiento u otro estatus. El término antidiscriminación implica un abordaje más proactivo a fin de atacar las causas e impactos de la discriminación.

No penalización por entrada irregular Disposición en el artículo 31 de la Convención de 1951 que requiere que los Estados no penalicen a las personas refugiadas a causa de su entrada o presencia irregular, si vienen llegando de un territorio en que su vida o libertad estuviera amenazada; a condición de que se presenten sin demora ante las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia irregular.

Organización intergubernamental Organización conformada por Estados miembros. Algunos ejemplos incluyen, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), y la Liga de Estados árabes (LAS).

Organización no gubernamental (ONG) Una organización que funciona independientemente de un gobierno o Estado, y que no los representa. El uso del término se deriva del artículo 71 de la Carta de la ONU que permite al ECOSOC celebrar consultas con ONG internacionales, regionales, subregionales y nacionales, siempre que tengan reconocido prestigio dentro de su esfera particular de competencia, una sede establecida, una constitución democráticamente aprobada, autoridad para hablar en nombre de sus miembros, una estructura representativa, mecanismos apropiados de rendición de cuentas a sus miembros que deben ejercer un control efectivo sobre las políticas y acciones, y recursos generados principalmente por contribuciones independientes.

Órganos de monitoreo de tratados de la ONU Los comités de expertos independientes nombrados para monitorear la implementación de los tratados internacionales básicos de derechos humanos. Son llamados “órganos de los tratados” porque cada uno ha sido creado con base

en las disposiciones del tratado que supervise. En muchos aspectos importantes, son independientes del sistema de la ONU, aunque reciben apoyo del Secretariado de la ONU y reportan a la Asamblea General.

Orientación sexual La capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por otras personas de diferente sexo/género o del mismo sexo/género o más de un sexo/género, y de entablar relaciones íntimas y sexuales con ellas. Ver: *Identidad de género, Persecución por motivos de género, y Lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual (LGBTI)*.

País de origen seguro Un concepto aplicado en el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada, según el cual la solicitud de asilo de una persona puede ser determinada en un procedimiento acelerado con base en el criterio de que él o ella proviene de un país de origen seguro. La determinación de un país de origen como seguro debe estar basada en información precisa, confiable, objetiva y actualizada, proveniente de una variedad de fuentes. La determinación debe considerar no solo los instrumentos internacionales ratificados y la legislación vigente en el país de origen, sino que también el respeto que dicho país ha demostrado por los derechos humanos y el Estado de derecho en la práctica. Asimismo, debe ser capaz de ajustarse rápidamente para tomar en cuenta los cambios en las circunstancias. Ver: *Procedimientos acelerados*.

País de reasentamiento Un país que ofrece oportunidades para el traslado y asentamiento permanente de los refugiados. Ver: *Soluciones Duraderas, Naturalización, Reasentamiento, y Criterios de selección con fines de reasentamiento*.

Persecución por motivos de género Término no jurídico que abarca una serie de situaciones en las que el género es una consideración relevante a la hora de determinar la condición de persona refugiada. Ambos mujeres y hombres pueden presentar solicitudes basadas en motivos de género, aunque por lo general son presentadas por mujeres. Normalmente, la persecución

por motivos de género abarca, generalmente, los actos de violencia sexual, la violencia doméstica y familiar, la planificación familiar forzada, la mutilación genital femenina, el castigo por transgredir los valores y costumbres morales, y la discriminación u otro tipo de daño con base en la orientación sexual o la identidad de género. Ver: *Mutilación genital femenina, Identidad de género y Orientación sexual*.

Persecución Un término no definido expresamente por la Convención de 1951 que, se puede considerar, comprende serias violaciones de derechos humanos, lo cual incluye amenazas a la vida y a la libertad, así como otros tipos de daño grave. La acumulación de formas más leves de daño puede llegar a ser considerada persecución. Lo que se considere persecución depende de las circunstancias individuales de la persona solicitante de asilo, lo cual incluye su edad, género, opiniones, sentimientos y desarrollo psicológico. La persecución puede derivar de las acciones de las autoridades del Estado, pero también puede emanar de agentes no estatales, como miembros de una familia o la población en general. Ver: *Temor fundado de persecución*.

Persona apátrida Una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, ya sea porque nunca ha tenido una nacionalidad o porque la ha perdido sin haber adquirido una nueva.

Persona con necesidades específicas (especiales) Cualquier persona que requiere asistencia específica con el fin de disfrutar ampliamente de todos sus derechos humanos. Entre los grupos que con frecuencia tienen necesidades específicas se encuentran las niñas y los niños (especialmente no acompañados/separados), víctimas de trata, mujeres en riesgo, adultos mayores y personas con discapacidad.

Persona refugiada De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su naciona-

lidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él” y que no se encuentre excluida de la condición de refugiada. Bajo la Convención de OUA y la Declaración de Cartagena, una persona refugiada es también cualquier persona que se encuentre fuera de su país de origen o residencia habitual y que es incapaz de retornar porque su vida, integridad física o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Ver: *Refugiado en virtud de la convención, Refugiado bajo Mandato y Refugiado Prima facie*.

Personas con discapacidad La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define a las personas con discapacidad como: “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Personas de interés del ACNUR Un término genérico utilizado para designar a todas las personas sobre quienes el ACNUR tiene el mandato de proporcionar protección y asistencia. Incluye a personas refugiadas, solicitantes de asilo, repatriadas, apátridas y, en muchas situaciones, personas desplazadas internas. La autoridad del ACNUR para actuar a favor de las personas de interés que no son refugiadas se funda en varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social. Ver: *Solicitante de asilo, personas desplazadas internas, Personas refugiadas, Persona apátrida y Mandato del ACNUR*.

Personas desplazadas internas Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, “en particular como consecuencia o con el fin de evitar los efectos de los conflictos armados, situaciones de violencia

generalizada, violaciones de los derechos humanos, o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocidas” según se define en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*.

Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) Un término genérico utilizado para describir a un grupo o comunidad de personas diversas que no se ajustan a las nociones tradicionales de los roles de género masculinos y femeninos existentes en la mayoría de las sociedades. Ver: *Identidad de Género, Persecución por motivos de género y Orientación sexual*.

Primer país de asilo Un concepto que se refiere a la determinación en un procedimiento de admisibilidad según la cual se debe denegar acceso a una persona solicitante de asilo a un proceso sustantivo de determinación con base en el hecho de que él o ella ya ha obtenido protección en otro país, puede regresar a dicho país, y puede acogerse a dicha protección. Ver: *Procedimiento de admisibilidad y Tercer país seguro*.

Principio del interés superior Principio contenido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño el cual establece: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. El interés superior de un niño está determinado por una pluralidad de circunstancias individuales, como la edad, el nivel de madurez del menor, la presencia o ausencia de los padres, el entorno y las experiencias del menor.

Procedimiento de admisibilidad Un procedimiento utilizado en algunos Estados para determinar si el fondo de una solicitud de asilo debe ser conocido en el país en el que se ha presentado la solicitud o si otro Estado es responsable de hacerlo. Los procedimientos de admisibilidad determinan si el solicitante de asilo ya ha encontrado protección efectiva en otro país, y si

la responsabilidad de examinar el fondo de una solicitud en particular debe ser asumida por un tercer país; en el cual el solicitante estará protegido contra la devolución y será capaz de buscar y disfrutar del asilo de conformidad con los estándares internacionales aceptados. Ver también: *Primer país de asilo, y Tercer país seguro*.

Procedimientos acelerados El trámite priorizado de solicitudes con plazos más cortos entre las etapas de registro, entrevista y decisión, el cual algunas veces conlleva un examen simplificado de la solicitud. Algunos países utilizan los procedimientos acelerados para determinar solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas, así como solicitudes manifiestamente fundadas. Ver también: *País de origen seguro*.

Procedimientos especiales de la ONU El nombre general dado a los mecanismos bajo el patrocinio del Consejo de Derechos Humanos con el fin de dar seguimiento a asuntos temáticos o a situaciones especiales en algunos países. Los procedimientos especiales pueden ser un relator especial o experto independiente, o un grupo de trabajo. Son expertos independientes y destacados que trabajan voluntariamente, y son nombrados por el Consejo de Derechos Humanos.

Protección complementaria Diversos mecanismos utilizados por los Estados para regularizar la estancia de las personas que quedan fuera del alcance de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, pero quienes sin embargo necesitan protección internacional. Ver también: *Protección subsidiaria*.

Protección internacional Todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad de acceso y el goce de los derechos de las mujeres, hombres, niños y niñas de interés del ACNUR, de acuerdo con los conjuntos de normas aplicables (incluido el derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y el derecho de los refugiados). Esto incluye las intervenciones de los Estados o del ACNUR a favor de las personas refugiadas y solicitantes de asilo para garantizar que sus derechos, seguridad y bienestar sean reconocidos y protegidos de acuerdo con las

normas internacionales. Estas intervenciones incluyen: velar por el respeto del principio de no devolución; acceso a la seguridad; acceso a procedimientos justos para la determinación de la condición de refugiado; normas de trato humano; e implementación de soluciones duraderas. El ACNUR es la única agencia de las Naciones Unidas con un mandato para la protección de las personas refugiadas a nivel mundial. Ver: *Protección*.

Protección subsidiaria Una forma de protección internacional dada a las personas que no cumplen con la definición de persona refugiada de la Convención pero que enfrentan un verdadero riesgo de un grave daño. Esto incluye la pena de muerte, o ejecución, tortura o trato inhumano o degradante, o una amenaza seria e individual a la vida o libertad de la persona por motivos de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado. Ver: *Protección complementaria*.

Protección temporal Arreglo o mecanismo establecido por los Estados para ofrecer una protección de índole temporal a las personas que llegan masivamente, huyendo de situaciones de conflicto o de violencia generalizada sin determinación individual previa de la condición de refugiado. La protección temporal ha sido utilizada mayoritariamente por Estados industrializados.

Protección Un concepto que engloba todas las actividades destinadas a alcanzar el pleno respeto de los derechos de los individuos de acuerdo con la letra y el espíritu del derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario. La protección implica la creación de un entorno propicio para la prevención y/o alivio de los efectos inmediatos de un patrón específico de abuso y la restauración de la dignidad humana a través de la reparación, restitución y rehabilitación. Ver *Protección internacional*.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados Protocolo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados adoptado en 1967. El protocolo elimina los límites geográficos y temporales que se encuentran en la Convención y aplica la mayoría de los artículos de la Con-

vención de 1951 (artículos del 2 a 34) a todas las personas cubiertas por la definición del protocolo de personas refugiadas. Ver: *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*.

Protocolo ver: *Tratado*.

Ratificación El acto por medio del cual un Estado establece su consentimiento a ser vinculado por un tratado. La mayoría de los tratados multilaterales disponen expresamente que el consentimiento de los Estados está condicionado a la firma y ratificación, aceptación o aprobación. El requerir la firma y ratificación brinda a los Estados tiempo para buscar la aprobación del tratado a nivel interno y para adoptar cualquier legislación necesaria para implementar el tratado a nivel nacional, antes de aceptar cualquier obligación legal derivada del tratado a nivel internacional. Al ratificar, el tratado se vuelve vinculante para el Estado. Ver: *Adhesión, Derecho Internacional Consuetudinario, Reserva, Sucesión y Tratado*.

Reasentamiento La selección y el traslado de personas refugiadas desde un Estado en el que han buscado protección hacia un tercer Estado que ha convenido admitirlas —como personas refugiadas— con permiso de residencia permanente. El estatuto concedido garantiza la protección contra la devolución y proporciona a las personas refugiada reasentada y su familia o dependientes el acceso a derechos similares a aquellos de los nacionales. El reasentamiento también trae consigo la oportunidad de convertirse con el tiempo en ciudadanos naturalizados de los países de reasentamiento. Como tal, el reasentamiento es un mecanismo para la protección de personas refugiadas, una solución duradera, y una forma de compartir las responsabilidades y cargas. Ver: *Solución duradera, Naturalización, País de reasentamiento, y Criterios de selección para el reasentamiento*.

Rechazo en frontera En el contexto de los refugiados, rechazo a dejar entrar a una persona solicitante de asilo a un país de acogida potencial. El rechazo en frontera puede implicar una violación del principio de no devolución.

Reconocimiento *prima facie* Reconocimiento

de la condición de persona refugiada con base en circunstancias evidentes y objetivas del país de origen o, en el caso de personas solicitantes de asilo apátridas, el país de residencia habitual. El reconocimiento *prima facie* reconoce que las personas que huyen de estas circunstancias están en un riesgo que las sitúa bajo la definición aplicable de persona refugiada. A pesar de que puede ser aplicado en el contexto de procedimientos individuales, se aprovecha mejor en situaciones grupales, cuando la afluencia a gran escala provoca que la determinación individual sea impráctica, imposible o innecesaria. Ver: *Refugiado prima facie*.

Refugiado en virtud de la Convención Persona que se encuentra fuera de su país de origen debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país o regresar a él por temor a la persecución, y que no esté excluida de modo alguno de la definición de refugiado. Ver también: *Refugiado bajo mandato*, *Refugiado prima facie* y *Persona refugiada*.

Refugiado bajo mandato Una persona cuyo reconocimiento de la condición de refugiado ha sido realizada por el ACNUR actuando bajo la autoridad de su Estatuto y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). La condición de refugiado bajo mandato es especialmente significativa en los Estados que no son partes en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Ver: *Refugiado en virtud de la Convención*, *Refugiado prima facie* y *Mandato del ACNUR*.

Refugiado prima facie Una persona reconocida como refugiada por un Estado o por el ACNUR con base en criterios objetivos relacionados con las circunstancias en su país de origen y de su huida que justifican la presunción de que él o ella cumple los criterios de aplicación de la definición de refugiado. Una persona reconocida como refugiada *prima facie* goza de la misma condición que una persona cuya condición de refugiada ha sido determinada de forma individual Ver: *Re-*

fugiado en virtud de la Convención, *Refugiado bajo mandato*, *Método prima facie*, y *Persona refugiada*.

Refugiados sur place Persona que no es refugiada al abandonar su país de origen pero que adquiere tal condición posteriormente a raíz de hechos ocurridos en su país durante su ausencia. Las personas refugiadas “sur place” pueden temer de ser perseguidas debido a un cambio en su país de origen, por ejemplo, un golpe de Estado, o por actividades políticas, religiosas o de otra naturaleza realizadas de buena fe en su país de acogida.

Registro de solicitantes de asilo El proceso de registrar, verificar y actualizar información sobre personas solicitantes de asilo con los objetivos de su protección, documentación y la implementación de soluciones duraderas.

Reintegración El proceso que permite a las personas retornadas recobrar su seguridad física, social, legal y material necesarias para sostener su vida, medios de subsistencia y dignidad el cual eventualmente lleva a la desaparición de cualquier diferencia visible sobre sus compatriotas. Ver: *Medios de subsistencia*, y *repatriación voluntaria*.

Remedio efectivo Mecanismo de apelación o revisión, en el contexto de asilo, que implica una revisión por parte de una autoridad diferente e independiente de aquella que adoptó la decisión inicial, en la que la persona solicitante de asilo tiene acceso a asistencia legal y servicios de interpretación. El remedio debe estar disponible tanto en la práctica como en la legislación, y debe permitir consideraciones de hecho y derecho, generalmente también debe incluir una audiencia o entrevista de apelación. La apelación en principio debe tener un “efecto suspensivo” automático, es decir, se debe permitir al solicitante permanecer en el territorio hasta que se alcance una decisión final.

Repatriación ver: *Repatriación voluntaria*.

Repatriación voluntaria El retorno libre e informado de las personas refugiadas a sus países de

origen con seguridad y dignidad. La repatriación voluntaria puede ser organizada (es decir, cuando se lleva a cabo bajo los auspicios de los Estados interesados y/o el ACNUR) o espontánea (es decir, cuando las personas refugiadas retornan por sus propios medios con poca o indirecta participación de las autoridades gubernamentales o el ACNUR). Ver: *Soluciones duraderas y Reintegración*.

Reserva Una declaración hecha por un Estado por medio de la cual éste pretende excluir o alterar los efectos legales de ciertas disposiciones de un tratado en su aplicación a dicho Estado. Los Estados pueden hacer reservas a un tratado cuando firman, ratifica, aceptan, aprueban o se adhieren a él. Las reservas no pueden ser contrarias al objeto y propósito del tratado. Un Estado puede, a menos de que el tratado disponga lo contrario, retirar su reserva u objeción a una reserva de forma parcial o completa en cualquier momento. Ver: *Adhesión, Derecho internacional consuetudinario, Ratificación, Sucesión y Tratado*.

Reunificación familiar El proceso de reunir a las familias, especialmente niños y personas mayores dependientes, con su familia o anterior proveedor de cuidados con el propósito de establecer o restablecer el cuidado a largo plazo.

Revocación de la condición de la persona refugiada Retiro de la condición de persona refugiada en situaciones en las que la persona se involucre en las conductas descritas por el artículo 1F(a) o (c) de la Convención de 1951 después de haber sido reconocida como refugiada. Esto tiene efecto hacia el futuro (*ex nunc*- en Adelante). Ver: *Cancelación*

Rol supervisor del ACNUR El rol asignado al ACNUR por su Estatuto, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, según el cual debe supervisor la implementación de los instrumentos internacionales sobre refugiados.

Sistema Europeo Común de Asilo Estándares acordados por los Estados miembros de la Unión Europea con el objetivo de armonizar las políticas y prácticas sobre asilo basadas en la “plena

y total aplicación de la Convención de Ginebra”. Las directrices clave adoptadas incluyen directivas sobre protección temporal, la recepción de personas solicitantes de asilo, quién califica para obtener la condición de persona refugiada o “protección subsidiaria”, y los estándares para los procedimientos de asilo, así como el reglamento Dublín III.

Situación prolongada de personas refugiadas

Una situación en la que las personas refugiadas viven en un estado de limbo de larga duración. Sus vidas pueden no estar en riesgo, pero sus derechos básicos y necesidades económicas, sociales y psicológicas esenciales permanecen sin ser satisfechas. Una persona refugiada en esta situación usualmente es incapaz de liberarse de la dependencia de asistencia externa que le ha sido impuesta. Para propósitos estadísticos, el ACNUR define una situación prolongada de refugiados como una en la cual 25.000 personas refugiadas o más, han estado en exilio por cinco años o más en un determinado país de asilo.

Solicitante de asilo Un solicitante de asilo es una persona que busca protección internacional. En países con procedimientos individualizados, un solicitante de asilo es una persona cuya solicitud aún no ha sido decidida definitivamente por el país donde ha sido presentada. Puede referirse también a una persona que no ha presentado una solicitud pero que puede encontrarse en necesidad de protección internacional. No todas las personas solicitantes de asilo son reconocidas como refugiadas, pero todas las personas refugiadas en estos países fueron inicialmente solicitantes de asilo.

Solidaridad ver: *Cooperación internacional y Solidaridad*.

Soluciones duraderas El medio por el cual la situación de las personas de interés del ACNUR puede ser resuelta de manera satisfactoria y permanente de manera que les permita llevar una vida normal. En el contexto de los refugiados, por regla general, esto implica la repatriación voluntaria al país de origen, la integración local en el país de asilo o el reasentamiento en otro país, lo que resulta en la naturalización en los úl-

timos dos casos. Ver también: *Integración local, Naturalización, Reasentamiento y Repatriación Voluntaria*.

Sucesión En situaciones de sucesión de un Estado, cuando un Estado se ha desintegrado o ha sido dividido, el nuevo Estado (o Estados) está en principio vinculado a los tratados a los cuales el Estado predecesor era parte. En consecuencia, debe notificar al Secretario General de su sucesión a dichos tratados. Ver: *Adhesión, Derecho internacional consuetudinario, Ratificación, Reserva y Tratado*.

Tercer país seguro Un concepto que se refiere a la determinación en un procedimiento de admisibilidad según la cual una persona solicitante de asilo pudo y debió presentar su solicitud de asilo en un país que es seguro para él o ella y que se encuentra en ruta al país en el que se presentó la solicitud. En dichas situaciones, un Estado puede decidir no examinar la solicitud por el fondo, cuando un tercer país acepta readmitir a la persona y examinar los méritos de su solicitud en un procedimiento de asilo justo y eficiente, en el cual la persona puede ser reconocida y obtener la condición de refugiada. Ver: *Procedimiento de admisibilidad y Primer país de asilo*.

Tráfico ilícito de migrantes: La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Ver: *Trata de personas*.

Trata de personas La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas

a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Ver: *Tráfico de migrantes*.

Tratado Un acuerdo internacional vinculante celebrado entre Estados u organizaciones internacionales con potestad para celebrar tratados y regido por el derecho internacional, sea que conste de un instrumento único o de dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. En consecuencia, las convenciones, acuerdos, protocolos e intercambio de cartas o notas pueden constituir tratados. El hecho de que dicho acuerdo no esté escrito no afecta su fuerza legal. Ver: *Adhesión, Derecho internacional consuetudinario, Ratificación, Reserva, y Sucesión*.

Unidad de la familia El derecho a la unidad familiar y la vida familiar es inherente al reconocimiento universal de la familia como unidad fundamental de la sociedad. El respeto del derecho a la unidad familiar no solo requiere que los Estados se abstengan de acciones que darían lugar a la separación familiar, sino que también tomen medidas para mantener la unidad de la familia y reunir a los familiares que han sido separados.

Violencia generalizada ver: *Violencia y conflicto armado*.

Violencia sexual y de género (VSG) Cualquier acto de violencia que tenga como consecuencia efectiva o probable un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las personas debido a su sexo o género, incluyendo las amenazas de tales actos, coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si ocurre en público como en privado. Esto abarca, entre otros: (i) violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluyendo malos tratos, abuso sexual de las niñas en el hogar, violencia relacionada con la dote, violación marital, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, violencia no conyugal y violencia relacionada con la explotación; (ii) violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, incluyendo violación, abuso sexual, acoso e intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educativas y otros lugares, trata de mujeres y prostitución forzada; (iii) violencia físi-

ca, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que esta ocurra.

Violencia y conflictos armados Situaciones marcadas por un cierto nivel o propagación de violencia u otras formas de graves disturbios públicos que pueden afectar seriamente a la población civil y del cual las personas huyen y buscan asilo. Dichas situaciones pueden involucrar violencia armada entre distintos grupos en la sociedad o entre el Estado y grupos armados. La definición de persona refugiada contenida en la Convención de 1951 usualmente es directamente aplicable a los civiles que huyen de la violencia armada y el conflicto que buscan asilo. Las definiciones regionales de persona refugiada contenidas en la Convención sobre los Refugiados de 1969 de la OUA y la Declaración de Cartagena también pueden ser aplicables a dichas personas, mientras que las formas complementarias de protección pueden ser apropiadas cuando, por ejemplo, no haya un vínculo con los motivos de la convención. Ver también: *Protección complementaria*.

Anexo 6

Sitios web seleccionados con información sobre aspectos de la protección de personas refugiadas

Estatus de ratificaciones de los tratados de la ONU en el sitio web de tratados de la ONU	https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx (en inglés) bajo el Capítulo V Personas refugiadas y apátridas
Unión Interparlamentaria (UPI)	http://www.ipu.org/english/home.htm (en inglés) y http://www.ipu.org/french/home.htm (en francés)
Sitio web principal del ACNUR	http://www.acnur.org/
Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom)	https://www.refworld.org/type/EXCONC.html (en inglés)
Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección	http://www.unhcr.org/pages/501a39166.html (en inglés)
Estadísticas y datos operacionales del ACNUR, incluyendo el reporte anual de Tendencias Globales que se publica el 20 de Junio de cada año.	http://www.acnur.org/el-acnur/datos-basicos/
Sitio web del ACNUR Global Focus	http://reporting.unhcr.org/ (en inglés)
Alianza para las Soluciones del ACNUR	http://www.solutionsalliance.org (en inglés)
Portal de información del ACNUR sobre situaciones de emergencia y situaciones prolongadas de desplazamiento.	https://data2.unhcr.org/en/situations (en inglés)
Refworld en español del ACNUR	http://www.refworld.org.es
Manual de protección del ACNUR en Refworld	http://www.refworld.org/protectionmanual.html (en inglés) ver también: http://www.refworld.org.es/rsd.html
Información sobre Derechos Humanos en Refworld	http://www.refworld.org/humanrights.html (en inglés)
Buenas prácticas para personas refugiadas urbanas para profesionales que trabajan con refugiados urbanos	http://www.urbangoodpractices.org/ (en inglés)
Sobre grandes movimientos de personas refugiadas y migrantes	https://refugeesmigrants.un.org/es
Plataforma Global Humanitaria	www.globalhumanitarianplatform.org (en inglés)
La Iniciativa Nansen y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres en el Contexto de Desastres y Cambio Climático	https://www.nanseninitiative.org/ (en inglés)
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH)	http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx
OACNUDH OHCHR y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	http://www.ohchr.org/SP/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx
Examen Periódico Universal (EPU)	http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

Unas cuantas palabras sobre...

El ACNUR

El ACNUR, la agencia de Naciones Unidas para las personas refugiadas, tiene el mandato, dado por las Naciones Unidas, de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de las personas refugiadas alrededor del mundo, y trabajar con los gobiernos para resolver los problemas de las personas refugiadas.

El objetivo primordial del ACNUR es salvaguardar los derechos y el bienestar de las personas refugiadas. El ACNUR busca garantizar que todas las personas puedan ejercer su derecho a buscar asilo y encontrar protección en otro Estado. Al asistir a las personas refugiadas a regresar a su propio país voluntariamente o a asentarse en otro país, el ACNUR también busca soluciones duraderas a sus problemas.

Los esfuerzos del ACNUR son parte del mandato dado por el Estatuto de la organización y por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

A lo largo de los años, la Asamblea General de la ONU y el Comité Económico y Social de la ONU (ECOSOC) han expandido las responsabilidades del ACNUR a fin de incluir la protección de varios grupos que no están cubiertos por estos instrumentos, y que se encuentran en una variedad de situaciones de desplazamiento forzado a causa del conflicto y la violencia armada. Algunas de estas personas son conocidas como refugiadas “bajo mandato”; otras como personas retornadas, personas apátridas, y en ciertas circunstancias, personas desplazadas internas.

La organización busca reducir las situaciones de desplazamiento forzado al instar a los Estados y otras instituciones a crear condiciones que conduzcan a la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias. Con este mismo objetivo, el ACNUR busca consolidar la reintegración de las personas refugiadas retornadas en su país de origen, y de este modo evadir la recurrencia de situaciones que producen personas refugiadas.

El ACNUR ofrece protección y asistencia a las personas refugiadas y otras de manera imparcial, con base en sus necesidades e independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otra, origen social o nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad u otra condición. En todas sus actividades, el ACNUR presta particular atención a las necesidades específicas de las niñas y los niños y busca promover la igualdad de derechos de mujeres, niñas y grupos vulnerables y/o marginalizados.

En sus esfuerzos de proteger a las personas refugiadas y promover soluciones a sus problemas, el ACNUR trabaja en coordinación con gobiernos, organizaciones regionales, internacionales y no gubernamentales.

El ACNUR está comprometido con el principio de participación, por lo que consulta a las personas refugiadas sobre las decisiones que afectan sus vidas, y con la incorporación de la perspectiva de género, edad y diversidad.

La Unión Interparlamentaria

La Unión Interparlamentaria (UIP) es una organización única conformada por los parlamentos nacionales alrededor del mundo. Protegemos y construimos la democracia a través del diálogo político y acciones concretas. En diciembre de 2017, la UIP contaba con **178 parlamentos miembros** y 11 miembros asociados. Trabajamos de cerca con las Naciones Unidas y otras organizaciones socias con las cuales compartimos nuestros objetivos.

Estamos comprometidos con **un área de trabajo siempre creciente** con la paz, la justicia, la democracia y el desarrollo como ejes centrales. Abordamos temas tan diversos como el VIH/SIDA, derechos humanos, equidad de género, cambio climático y la participación política de las personas jóvenes. Ayudamos a los países mientras emergen de un conflicto o se desarrollan como democracias.

También ayudamos a incorporar la opinión de los ciudadanos del mundo en los procesos globales de toma de decisiones, a través de nuestro, cada vez más importante, trabajo en **gobernabilidad internacional**.

Hoy en día, somos la organización que refleja de forma más cercana la opinión pública del mundo. Más de 6.5 mil millones de los 7 mil millones de personas del mundo viven en los Estados cuyos parlamentos son miembros de la UIP, y son sus representantes electos quienes participan y dirigen nuestras políticas.

Al unir los parlamentos, unimos a las personas.

La organización política multilateral más antigua del mundo, la UIP, fue **fundada en 1889** con el objetivo de usar el dialogo interparlamentario para resolver las diputas entre las naciones pacíficamente. Dicha visión continúa siendo tan verdadera y relevante hoy en día a como lo era en 1889.

Somos financiados principalmente por los fondos públicos de nuestros miembros. Nuestra sede principal está ubicada en Ginebra, Suiza.



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

☎ +41 22 919 41 50

📠 +41 22 919 41 60

✉ postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva – Switzerland
www.ipu.org



UNHCR
The UN Refugee Agency

☎ +41 22 739 81 11

📠 +41 22 739 73 77

Case Postale 2500
CH-1211 Genève 2 Dépôt
Switzerland
www.unhcr.org