

Nota de orientación sobre los movimientos sucesivos irregulares de refugiados y solicitantes de asilo¹

A. Introducción

1. Los movimientos sucesivos de refugiados y solicitantes de asilo, particularmente los de naturaleza irregular², presentan desafíos significativos para los Estados y para el sistema de protección internacional en general. Los "movimientos sucesivos" se refieren a los movimientos de refugiados y solicitantes de asilo que ocurren de un país en el que tenían protección internacional, o en el cual podrían haber solicitado y recibido tal protección, hacia otro país donde pueden solicitar dicha protección.³ Cuando los solicitantes de asilo presentan varias solicitudes en diferentes Estados, continúan desplazándose después de solicitar asilo o de recibir protección, o bien se abstienen de obtener protección internacional en un Estado donde podrían haberla obtenido, generan una serie de ineficiencias, duplicidades administrativas, retrasos y costos significativos, así como demandas adicionales sobre la capacidad de recepción y los sistemas de asilo de los diferentes países.⁴
2. Con frecuencia, los movimientos sucesivos que ocurren en tales circunstancias suelen percibirse como una forma de uso indebido del sistema de asilo, el cual puede, por consiguiente, poner presión al respaldo político y público de la protección de las personas refugiadas. Cuando los movimientos sucesivos provocan o aumentan la concentración de personas refugiadas o solicitantes de asilo en un número reducido de Estados, estos movimientos pueden tener un impacto negativo en el espacio de protección internacional de esos países. Los Estados, el ACNUR y la comunidad internacional en general también han manifestado su profunda y legítima preocupación respecto al crecimiento del tráfico y la trata de personas, cuyos autores explotan con frecuencia la vulnerabilidad de otros al facilitar y beneficiarse de los movimientos

¹ Si bien el término "movimientos secundarios" se utiliza también para referirse a este fenómeno en determinados contextos, el término "movimientos sucesivos" se utiliza en el presente documento para reflejar el hecho de que dichos movimientos son causados por diversos factores, y a menudo implican etapas terciarias o múltiples etapas. Ninguno de los dos términos están definidos en el derecho internacional, por lo que en el presente documento se adopta un enfoque amplio y objetivo, a la vez que se hace uso de una terminología simple y práctica.

² El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ExCom) considera los "movimientos irregulares" aquellos que se caracterizan por "*el ingreso en el territorio de otro país sin el consentimiento previo de las autoridades nacionales o sin un visado de entrada, sin la documentación que normalmente se exige con fines de viaje, o con una documentación insuficiente, falsa o fraudulenta.*": Conclusión No. 58(XL) (1989) sobre el *Problema de los refugiados y solicitantes de asilo que abandonan de forma irregular un país en el que ya habían encontrado protección*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0569.pdf>, párrafo (a).

³ En esta nota se analizan los enfoques que se utilizan para abordar la situación de los refugiados y de otras personas a las que se les otorga protección internacional, incluyendo las formas de protección subsidiarias y complementarias. Se trata de aquellas personas que continúan desplazándose y que buscan protección en otro Estado, así como los solicitantes de asilo que solicitan protección internacional en el Estado donde se encuentran y quienes han solicitado o podrían haber solicitado protección en un Estado previo. Véase: ACNUR, *Personas que necesitan protección internacional*, junio de 2017 sobre el alcance de las personas que buscan o necesitan protección internacional, disponible en:

<https://www.refworld.org/es/docid/597a654a4.html>. Para los propósitos de la presente nota de orientación, el término "Estado actual" se refiere al Estado en el que la persona refugiada o solicitante de asilo está físicamente presente o donde la persona ha solicitado protección internacional más recientemente. "Estado previo" se refiere a uno o más Estados por los que la persona ha transitado antes de llegar al Estado actual.

⁴ Véase también la Conclusión del ExCom No. 58(XL) 1989, párrafo (a).

sucesivos. Estos delitos representan un desafío fundamental para la aplicación de la ley a nivel nacional e internacional.

3. Los movimientos sucesivos también tienen posibles consecuencias negativas para las personas refugiadas y solicitantes de asilo, sobre todo, cuando ocurren de forma irregular. Entre las consecuencias figuran el riesgo de exponerse a la violencia, la explotación y otras violaciones de sus derechos, las cuales pueden afectar principalmente a las mujeres, niñas y niños, y a personas con necesidades específicas. Asimismo, las personas refugiadas y solicitantes de asilo pueden verse expuestas al riesgo de la detención prolongada, o bien, podrían quedar en el limbo, o en "órbita", sin derecho al debido proceso o a un estatus legal seguro. También podrían quedar atrapadas en un país que no esté preparado para determinar o atender sus necesidades de protección internacional, o que no tenga la capacidad de hacerlo.
4. En algunos casos, las personas refugiadas y solicitantes de asilo continúan desplazándose con el fin de buscar protección internacional, la cual no está disponible efectivamente en el lugar al que huyeron inicialmente; o continúan desplazándose para tener acceso a formas de subsistencia mediante la asistencia humanitaria u otros medios, o bien, para reencontrarse con familiares de los que han sido separados, o para procurar soluciones duraderas.⁵ En algunos casos, las personas continúan movilizándose para beneficiarse de oportunidades económicas o de normas de trato que son más favorables, o que se perciben serlo.⁶
5. El derecho internacional de los refugiados no confiere a las personas refugiadas el derecho de escoger su país de asilo. Tampoco autoriza los movimientos irregulares entre países sucesivos tan solo para beneficiarse de condiciones más favorables. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo tienen deberes y obligaciones que les exigen respetar las leyes nacionales y las medidas para mantener el orden público,⁷ incluyendo las obligaciones de cooperar con el proceso de asilo, entre las que pueden figurar la responsabilidad de presentarse ante las autoridades respectivas y de presentar las solicitudes de asilo de forma oportuna, o bien, cumplir con las condiciones para regularizar su estancia.
6. El derecho que tienen las personas refugiadas y solicitantes de asilo de ingresar al territorio de los Estados deriva del régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados, ya que de otra manera no tendrían autorización legal para hacerlo. Es, por lo tanto, legítimo para los Estados exigir el cumplimiento de las leyes y los procesos nacionales que rigen la identificación y el reconocimiento de las personas refugiadas. Asimismo, los Estados tienen el derecho de adoptar medidas contra aquellas personas que ingresen o permanezcan en su territorio de forma irregular, incluyendo algunas circunstancias en que se deba actuar contra personas refugiadas y solicitantes de asilo, siempre que se proceda de conformidad con las salvaguardias legales.⁸
7. Asimismo, todos los Estados deben cumplir a cabalidad sus obligaciones de protección internacional, entre las cuales se incluye proveer acceso a sistemas de asilo y trato justos y eficientes que contemplen las

⁵ Véase la Conclusión del ExCom No. 58(XL) 1989, párrafo (b).

⁶ Véase: ACNUR, *El plan de los 10 puntos en acción. Actualización de 2016*, disponible en: <https://acnur.org/5c40c7374>. Capítulo 8: Abordar los movimientos secundarios, sección 8.1 "Evaluar el alcance y las causas fundamentales de los movimientos secundarios".

⁷ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Serie de Tratados de Naciones Unidas, vol. 189, p. 137, la cual entró en vigor el 22 de abril de 1954, en adelante denominada "Convención de 1951"), artículo 2.

⁸ Este procedimiento está, sin embargo, sujeto a exenciones de penalización las cuales se aplican en virtud del artículo 31 de la Convención de 1951. Véase abajo la sección E.

normas del derecho de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados. Los sistemas de asilo justos y eficientes, y las normas de trato constituyen incentivos importantes para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo permanezcan en el Estado donde han buscado protección.

8. Con los movimientos sucesivos surgen importantes cuestiones respecto a la responsabilidad que tienen los diferentes Estados al evaluar la solicitud de asilo de una persona determinada, así como para reconocer las necesidades de protección internacional y brindar dicha protección cuando así se requiera. El Preámbulo de la Convención de 1951 reconoce que la cooperación y la solidaridad internacional son fundamentales para responder a los desafíos asociados a la protección de los refugiados⁹ dada la naturaleza y el alcance internacional de los mismos, y el impacto desproporcionado que estos desafíos pueden provocar en algunos Estados.¹⁰ Entre estos desafíos figuran los movimientos sucesivos transfronterizos de solicitantes de asilo y refugiados, los cuales, por definición, involucran a varios países. Se requieren estrategias y enfoques que permitan mitigar y responder a los efectos negativos de los movimientos sucesivos, como el agotamiento de recursos, las tensiones entre Estados, y los riesgos y la inseguridad de las personas.
9. La importancia vital de la cooperación internacional para el funcionamiento efectivo del régimen de protección de los refugiados fue reafirmada en la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, la cual fue adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2016.¹¹ Por lo tanto, los esfuerzos para abordar los movimientos sucesivos ocurren en un contexto en el cual se ha reconocido que existe la necesidad de distribuir todas las cargas y las responsabilidades de una manera más equitativa y previsible,¹² principalmente en los países que acogen grandes cantidades de personas refugiadas, a la vez que se debe tomar en cuenta el hecho de que el 84 por ciento de los refugiados a nivel mundial son acogidos en países de renta media o baja.¹³ Asimismo, la Declaración de Nueva York dispone que se puede regular la posibilidad de que las personas refugiadas soliciten asilo en el país de su elección, con sujeción a la salvaguardia de que tengan acceso a la protección internacional y gocen de ella en otros lugares.¹⁴ El

⁹ Preámbulo de la Convención de 1951, párrafo 4. El texto en inglés del párrafo 4 se refiere a la "cooperación internacional", mientras que el texto en francés se refiere a la "*solidarité internationale*". Este principio también se recoge en el Artículo II.(4) de la *Convención por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África ("Convención de la OUA")* de la Organización para la Unidad Africana (OUA), 10 de septiembre de 1969, 1001 U.N.T.S 45, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac934b2.html>. El Artículo II.(4) dispone que "Cuando un Estado miembro tropiece con dificultades para seguir concediendo el derecho de asilo a los refugiado (en razón de la gran cantidad de solicitudes ya concedidas), dicho Estado miembro podrá hacer un llamamiento a los demás Estados miembros, tanto directamente como por conducto de la OUA, y los demás Estados miembros, con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional, adoptarán las medidas apropiadas para aliviar la carga de dicho Estado miembro concediendo ellos mismos el derecho de asilo. Véase también el Artículo 80 de la *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 13 de diciembre de 2007, 2008/C 115/01. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>.

¹⁰ También se debe tener presente que la gran mayoría de los refugiados del mundo son acogidos en países ubicados en regiones en vías de desarrollo, los cuales en muchos casos están ubicadas en sus regiones de origen: ACNUR, *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2017*, junio de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5dc19fb74.html>, p. 15.

¹¹ Asamblea General de la ONU, *Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes*, 19 de septiembre de 2016, Documento de la ONU No. A/RES/71/1 (en adelante denominada "Declaración de Nueva York"), párrafo 68.

¹² Declaración de Nueva York, párrafo 68; Anexo 1, párrafo 1.

¹³ Las estadísticas del ACNUR señalan que, a fines de 2018, aproximadamente al 84 por ciento de los refugiados del mundo se les concedió protección internacional en países ubicados en regiones en vías de desarrollo, de conformidad con la definición respectiva de la clasificación de la División de Estadísticas de la ONU: ACNUR, *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2018*, 19 de junio de 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d0acf594.html>, p. 18. Esta situación es consecuente con proporciones similares que se han registrado todos los años durante más de una década.

¹⁴ Declaración de Nueva York, párrafo 70.

Pacto Mundial sobre los Refugiados¹⁵ subraya la vital importancia de la solidaridad y la cooperación internacional y procura sentar las bases para distribuir de forma más equitativa y predecible las cargas y las responsabilidades,¹⁶ sobre todo para apoyar a los Estados más afectados directamente por las grandes afluencias de refugiados.

10. La presente nota de orientación tiene como objetivo brindar asistencia a los Estados para que puedan responder a los grandes desafíos que presentan los movimientos sucesivos de refugiados y solicitantes de asilo de forma consecuente con el derecho internacional y la buena práctica.¹⁷ Se presentan las disposiciones legales y los principios rectores internacionales pertinentes a los movimientos sucesivos. Asimismo, la presente nota hace recomendaciones sobre enfoques que permitan determinar cuál Estado será responsable de considerar las solicitudes de asilo y de brindar protección internacional a las personas refugiadas, así como de velar por que se cumpla con las normas pertinentes. Estas recomendaciones están fundamentadas en las orientaciones que existen en los instrumentos internacionales, en las conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom) y del ACNUR, así como en la práctica de los Estados y la jurisprudencia principal. En la nota se destaca la importancia de abordar las causas de los movimientos sucesivos mediante varias acciones, entre ellas procurar una mayor cooperación y distribución de responsabilidades entre los Estados con el fin de garantizar el acceso a la protección internacional. También se proponen acuerdos entre los Estados, estrategias y opciones de tramitación, que pretenden ayudar a las autoridades a garantizar que los sistemas nacionales de asilo y determinación de la condición de refugiado estén mejor preparados para gestionar las solicitudes de las personas refugiadas y solicitantes de asilo que continúan desplazándose después de solicitar asilo o de recibir protección internacional, o bien, después de haberse abstenido de buscar dicha protección en un Estado donde tuvieron una oportunidad razonable para hacerlo.

B. Principios jurídicos internacionales relativos a los movimientos sucesivos

11. Los Estados tienen el derecho soberano de administrar y controlar sus fronteras, así como determinar los derechos de las personas relacionados con el ingreso y la permanencia en su territorio. Esta prerrogativa está sujeta a las obligaciones jurídicas internacionales, las cuales deben ser respetadas de buena fe por los Estados garantizando que las leyes, las políticas y las prácticas nacionales sean consecuentes con el derecho internacional.¹⁸ Las obligaciones jurídicas internacionales relativas al trato de las personas refugiadas y solicitantes de asilo emanan de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, así como de otros instrumentos relevantes del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados.¹⁹ El

¹⁵ Documento de la ONU A/73/12 (Parte II).

¹⁶ *Ibid.*, párrafos 15-16.

¹⁷ Algunas de las obligaciones aquí mencionadas se aplican específicamente a los Estados Parte de la Convención de 1951, mientras que otras son relevantes de forma más general para los Estados que no son parte de la Convención, según lo dispuesto en otros instrumentos de refugiados y de derechos humanos, el derecho consuetudinario internacional y los principios jurídicos generales internacionales.

¹⁸ Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, 23 de mayo de 1969, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 1155, p. 331, artículo 26.

¹⁹ Convención de la OUA; *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, 22 de noviembre de 1984, (en adelante denominada "Declaración de Cartagena"), disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>; *Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)*, 1465 U.N.T.S. 85, la cual entró en vigor el 26 de junio de 1987 (en adelante denominada "CAT"); *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996)*, 999 U.N.T.S. 171, el cual entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (en adelante denominado "ICCPR"); Asamblea General de la ONU, *Pacto Internacional de*

hecho de que una persona refugiada o solicitante de asilo haya continuado desplazándose no afecta ni su derecho al trato conforme al derecho internacional de los derechos humanos ni su posible necesidad de protección internacional, así como tampoco afecta los derechos otorgados por el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, entre los cuales figuran, entre otros, la protección contra la devolución (*refoulement*)²⁰ y contra la penalización por el ingreso o la permanencia irregular en virtud del artículo 31 de la Convención de 1951.²¹

12. El derecho internacional establece obligaciones por parte de los Estados interesados con base en la presencia de personas refugiadas, ya sea en sus territorios o dentro de su jurisdicción. El trato conforme a las normas internacionales de los derechos humanos incluye mecanismos de recepción adecuados que contemplen las necesidades básicas y específicas²² de las personas mientras se determina el estatus. El derecho internacional de los refugiados dispone que se apliquen salvaguardias legales y procedimentales durante el procedimiento de asilo y que se extienda la protección internacional a quienes sean reconocidos como personas refugiadas.
13. Al mismo tiempo, las personas refugiadas y solicitantes de asilo tienen, respecto del país donde se encuentran, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.²³ También tienen la obligación de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3 (en adelante denominado "ICESCR"); Consejo de Europa, *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, enmendada por los Protocolos No. 11 y 14*, 4 de noviembre de 1950, ETS (en adelante denominado "ECtHR"); Organización de la Unidad Africana (OUA), *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, 27 de junio de 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982) (en adelante denominada "Carta Africana").

²⁰ El principio de no devolución prohíbe a los Estados devolver a una persona refugiada en modo alguno a las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran en virtud de la Convención de 1951 (Artículo 33, Convención de 1951), como un riesgo real de tortura o tratos o penas inhumanas o degradantes (Artículo 3, CAT); Artículo 7, ICCPR; privación arbitraria del derecho a la vida (Artículo 6, ICCPR); o un daño irreparable (Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 31[80] *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto* 25/05/2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.) En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, el principio de no devolución también se aplica a las personas que podrían ser devueltas a territorios donde corran el riesgo de sufrir violaciones graves de los derechos humanos, ya sea por medios directos o indirectos. Aquí también se incluye el derecho a la protección contra el retorno a territorios en los que haya amenazas a la vida, la libertad y la seguridad de las personas. Estos derechos están consagrados, entre otros instrumentos, en la Convención de la OUA, Artículo 1(2). El principio de no devolución a situaciones de tortura, tratos o penas inhumanas o degradantes es absoluto por naturaleza: véase *Hirsi Jamaa y Otros vs. Italia*, Demanda No. 27765/09, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de febrero de 2012, <https://www.refworld.org/es/docid/5953f7064.html>

La prohibición contra la devolución, de conformidad con el derecho internacional de los refugiados, se aplica no solo a personas formalmente reconocidas como refugiadas sino también a solicitantes de asilo cuya determinación final de su estatus está pendiente. El principio de no devolución también se aplica a las personas que han sido interceptadas o rescatadas en el mar: véase la Conclusión del Comité Ejecutivo No. 97(LIV)(2003) sobre las *Salvaguardias de Protección de las Medidas de Intercepción*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2411.pdf>

²¹ Para un análisis de la aplicación del artículo 31, véase abajo la Sección E. Véase también: ACNUR, *Resumen de conclusiones: Artículo 31 de la Convención de 1951 (Mesa Redonda de Expertos en Ginebra, 8-9 de noviembre de 2001)*, (en adelante denominado "ACNUR, Resumen de conclusiones: Artículo 31") junio de 2003, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01157.pdf>, párrafo 10(c).

²² Véase ACNUR, *Consultas Globales sobre la Protección Internacional: recepción de solicitantes de asilo, incluyendo las normas de trato en el contexto de los distintos sistemas de asilo*, 4 de septiembre de 2001, EC/GC/01/17. Ver también ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en acción*, febrero 2011, https://www.acnur.org/prot/prot_refu/5b759c0e4/, capítulo 4. Ver también la Declaración de Nueva York, Anexo 1, párrafo 5.

²³ Artículo 2, Convención de 1951.

colaborar suministrando documentos de identidad y cumpliendo con los trámites y procedimientos correspondientes razonables.²⁴

14. Aunque el derecho internacional establece el derecho a "buscar y disfrutar el asilo",²⁵ la Convención de 1951 y otros instrumentos jurídicos internacionales no confieren el derecho a las personas refugiadas a decidir en cuál Estado recibirán protección internacional. Conforme al derecho internacional, ninguna persona tiene la obligación de buscar protección internacional en la primera oportunidad efectiva, pero esto no significa que las personas solicitantes de asilo y refugiadas tienen el derecho ilimitado de elegir el país que determinará el fondo de su solicitud de asilo y que otorgará dicho asilo.²⁶ No obstante, el ExCom ha manifestado que las intenciones de la persona "deberían tenerse en cuenta, en la medida de lo posible".²⁷ Además, las conclusiones del ExCom alientan a los Estados a adoptar criterios para identificar al Estado que examinará la solicitud de asilo de una persona de manera que permitan "evitar los desacuerdos entre los Estados con respecto a cuál de ellos corresponde examinar una solicitud de asilo, y deberían tener en cuenta la duración y naturaleza de cualquier estadía en otros países de la persona en busca de asilo".²⁸ El ExCom señala que "Debería tenerse en cuenta que no debe negarse el asilo únicamente en razón de que éste podría buscarse en otro Estado". Sin embargo, en los casos en que pareciera que una persona, antes de solicitar asilo, ya tuviera "un contacto o vínculos estrechos con otro Estado", el ExCom señala que a esa persona "podría pedírsele que solicitara asilo, en primer término, a aquel Estado, si ello fuera equitativo y razonable".²⁹
15. Desde la óptica del ACNUR, este procedimiento requiere analizar primero dónde está disponible la protección internacional en la práctica. Además, este análisis debe considerar, tal y como lo ha manifestado el ExCom, en cuál Estado es "equitativo y razonable" buscar protección para el solicitante de asilo. El requisito de "razonabilidad" se debería interpretar en referencia a "contacto[s] o vínculo[s] estrechos" entre el solicitante de asilo y los Estados interesados, lo cual incluye "la duración y naturaleza" de cualquier estadía previa, así como los vínculos familiares, los cuales incluyen a personas en relaciones de dependencia con el solicitante de asilo. Asimismo, se deben contemplar razones humanitarias imperiosas (como por ejemplo, la necesidad de someterse a un tratamiento médico que solo esté disponible en un Estado), así como vínculos culturales o lingüísticos, o derechos de residencia existentes. La "equidad" se puede entender en referencia a la no discriminación entre las diferentes categorías de solicitantes de asilo, así como a la necesidad de velar por que cualquier distribución de responsabilidad o traslado de personas refugiadas o solicitantes de asilo no recaiga de manera desproporcionada en el Estado que de otro modo se le pueda pedir que asuma la responsabilidad.

²⁴ Aun cuando una persona solicitante de asilo no cumpla con los requisitos, los Estados están sujetos al principio de no devolución. Véase también la sección C sobre las opciones de tramitación.

²⁵ Artículo 14 del DUDH. El derecho al asilo también se contempla en el derecho regional, incluyendo el Artículo 12(3) de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos; el Artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); el Artículo 22, párrafo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el Artículo 23 de la Carta Árabe de Derechos Humanos; el párrafo 16 de la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN; y el Artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

²⁶ Véase: ACNUR, *Resumen de las conclusiones del concepto de "protección efectiva" en el contexto de los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo (Mesa Redonda de Expertos en Lisboa, 9-10 de diciembre de 2002)*, febrero de 2003 (en adelante denominada "Conclusiones de Lisboa"), disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2229.pdf>

²⁷ Conclusión del ExCom No. 15(XXX) (1979) *sobre los Refugiados sin país de asilo*, párrafo (h)(iii).

²⁸ Conclusión del ExCom No. 15(XXX) (1979) *sobre los Refugiados sin país de asilo*, párrafo (h)(ii).

²⁹ Conclusión del ExCom No. 15(XXX) (1979) *sobre los Refugiados sin país de asilo*, párrafo (h)(iv).

C. Opciones de tramitación

16. La responsabilidad primordial de brindar protección internacional recae sobre el Estado en el que la persona solicitante de asilo llega y busca esa protección. Las solicitudes de protección internacional hechas por las personas solicitantes de asilo deberían tramitarse normalmente en el territorio del Estado en el que las personas están presentes, o que de otro modo tiene jurisdicción sobre ellas,³⁰ de conformidad con la práctica general del Estado y del derecho internacional.
17. En algunos casos, sin embargo, otro Estado puede asumir la responsabilidad de determinar la necesidad de protección internacional o de brindar dicha protección. La determinación de esta responsabilidad se basa en los siguientes aspectos:
 - a. Un acuerdo bilateral o multilateral para el traslado de solicitantes de asilo y la distribución de responsabilidades para determinar las solicitudes de asilo y brindar la protección internacional, o para reubicar a las personas refugiadas a quienes se les ha reconocido su condición;³¹
 - b. La concesión previa de la condición de refugiado o de otro estatus de protección internacional por parte de este Estado a esa persona y el compromiso a seguir protegiéndola en la práctica (con base en la aplicación del concepto de "primer país de asilo");³² o
 - c. La disponibilidad de acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente para determinar las necesidades de protección de la persona y brindar protección internacional, en caso de ser necesario (con base en el principio de "tercer país seguro").³³
18. Como condición previa para trasladar a las personas refugiadas o solicitantes de asilo a otro Estado en los casos descritos anteriormente, se debe cumplir una serie de normas en la práctica, entre las que figuran las siguientes:
 - a. El Estado debe estar de acuerdo con admitir a la persona;
 - b. Se debe brindar protección contra la persecución y las amenazas a la libertad y la integridad física en ese Estado;

³⁰ Véase ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo*, mayo de 2013, párrafo 1, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/51f0e0e64.html>. Este procedimiento también se aplica a los Estados que ejercen jurisdicción fuera de su territorio, incluyendo situaciones de operaciones en el mar en las que se debe tener presente que, en el caso de operaciones de búsqueda y rescate, las normas aplicables de derecho marítimo internacional y las demandas de seguridad marítima también orientarán los acuerdos de desembarque (ver, no obstante, abajo los párrafos 16ff). Las solicitudes de protección internacional deben ser normalmente tramitadas en el territorio firme del Estado donde han llegado las personas de interés, o en aquellos Estados cuyas responsabilidades de protección hayan sido invocadas. Las evaluaciones sustantivas de las solicitudes de protección internacional no deben llevarse a cabo en el mar, salvo cuando se puedan garantizar las normas internacionales de recepción y evaluación de elegibilidad. Véase: ACNUR, *Consideraciones legales: operaciones de búsqueda y rescate de refugiados y migrantes en el mar*, noviembre de 2017. Disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>, incluido el párrafo 7.

³¹ ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo* (2013), disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcd4513.html>. Véase también: Escuela de Derecho de la Universidad de Michigan, *The Michigan Guidelines on Protection Elsewhere*, 3 de enero de 2007, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/4ae9acd0d.html>.

³² Para mayor orientación sobre la aplicación de este concepto, véase: ACNUR, *Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros*, abril de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5adf72014.html>.

³³ *Ibid.*

- c. Se debe brindar la oportunidad a la persona de volver a acogerse a la protección que se le había otorgado previamente en ese Estado;
 - d. Si no se ha reconocido previamente la necesidad de protección internacional, se debe garantizar acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente;
 - e. Se debe proporcionar el derecho a permanecer legalmente en el territorio del Estado durante el período del procedimiento de asilo, así como el derecho a permanecer legalmente en dicho territorio en caso de que se determine que la persona requiere protección internacional; y
 - f. Se deben aplicar normas de trato conformes a la Convención de 1951 y a las normas internacionales de derechos humanos incluyendo, entre otras, la protección contra la devolución.³⁴
19. **Un procedimiento de asilo justo y eficiente** requiere, entre otros aspectos, el acceso en la práctica a los medios necesarios para presentar una solicitud de protección internacional y la prueba de apoyo pertinente, así como garantizar la determinación objetiva y oportuna de la solicitud y la apelación o revisión de la misma, en caso de que la decisión sea negativa. También requiere que la protección internacional esté disponible para todas las personas refugiadas que la necesiten conforme a las normas internacionales ampliamente aceptadas. Los Estados Partes de la Convención de 1951 tienen la responsabilidad de determinar la condición de refugiado. Cuando el ACNUR determine la condición de refugiado bajo su mandato, esta acción no podrá considerarse equivalente al procedimiento de asilo conducido por un Estado, el cual proveería las garantías necesarias como condiciones previas para el traslado de la persona solicitante de asilo o de la persona que necesita protección internacional. De hecho, el ACNUR a menudo determina la condición de refugiado bajo su mandato justo cuando el país involucrado no tiene la capacidad para actuar, ya sea en términos de los procedimientos legales o en términos de la concesión de derechos legales según lo dispuesto en la Convención de 1951.
20. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo también necesitan tener acceso a los medios de subsistencia necesarios suficientes para mantener un nivel de vida adecuado³⁵ y para tomar acciones que les permitan alcanzar la autosuficiencia.³⁶ Las normas de trato acordes con los principios internacionales de los derechos humanos incluyen principalmente aquellas que son aplicables a personas con necesidades específicas. Estas normas también requieren que las personas refugiadas tengan acceso a soluciones.
21. Un indicador crítico de la disponibilidad de **protección internacional** es cuando un Estado es parte de la Convención de 1951 o de su Protocolo de 1967, así como de otros instrumentos pertinentes del derecho

³⁴ ACNUR, Conclusiones de Lisboa, párrafo 15, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fc4f3a.html>. Véase también: *Consultas Mundiales sobre Protección Internacional /Tercera vía: Procesos de Asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, 31 de mayo de 2001, EC/GC/01/12, párrafos 14 y 15, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>; ACNUR, *Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*, septiembre de 2009, párrafos 153 y 154, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4b1f634e2.html>. ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo*, mayo de 2013, párrafo 3(vi), disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/51f0e0e64.html>. ACNUR, *Consideraciones sobre el concepto de "tercer país seguro"*, julio de 1996, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>. Véase también: ACNUR, *Consideraciones legales: operaciones de búsqueda y rescate de refugiados y migrantes en el mar*, noviembre de 2017, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>, párrafo 6.

³⁵ Artículo 11, ICESR.

³⁶ ACNUR, *Mejorando los Procedimientos de Asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas - investigación detallada sobre las disposiciones clave de la Directiva de Procedimientos de Asilo (Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions)*, marzo de 2010, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

internacional de los refugiados y de otros instrumentos de derechos humanos.³⁷ Las normas de trato que son conformes a los instrumentos de derechos humanos ampliamente ratificados y a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 se garantizan de forma más efectiva y duradera cuando el Estado ha aceptado la obligación de respetar esas normas de conformidad con el Derecho Internacional de los Tratados, y cuando ha adoptado leyes nacionales para implementar los tratados pertinentes, además de tener antecedentes de aplicación de los mismos que revelen que dicho Estado ha sido consecuente con el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales.

22. Antes de cualquier traslado, se debe realizar una evaluación individual de la legalidad e idoneidad del mismo conforme a las salvaguardias procedimentales pertinentes. Es importante que, durante el curso de su evaluación, las personas tengan la oportunidad de **refutar la presunción** de que recibirán protección en el Estado al que se propone el traslado con base en sus circunstancias particulares.³⁸ En algunos casos, los traslados o la reubicación de personas refugiadas y solicitantes de asilo que se hacen según un acuerdo bilateral o multilateral, pueden ocurrir sin que se realice una evaluación individual. Esta situación requiere tanto de la existencia de ciertas normas de protección objetivas en el país de acogida, así como de compromisos firmes por parte de ese país en el sentido de que, quienes sean retornados, tendrán acceso a protección, asistencia y a soluciones.³⁹ Las evaluaciones individuales previas al traslado son, sin embargo, necesarias en todos los casos de grupos vulnerables o de personas con necesidades específicas, incluidos las niñas y los niños separados no acompañados, en cuyos casos se debe dar consideración prioritaria al interés superior de la niñez.⁴⁰
23. Al considerar la responsabilidad de un Estado para determinar la solicitud de asilo y brindar protección internacional, el ExCom ha destacado la importancia de tomar en consideración **el contacto o vínculos estrechos** entre las personas refugiadas o solicitantes de asilo y los Estados, lo cual incluye considerar la duración y la naturaleza de cualquier estancia previa;⁴¹ los vínculos familiares, incluyendo a la familia extendida y a otras personas que tengan relaciones de dependencia con la persona; vínculos culturales o lingüísticos; derechos de residencia existentes; así como otras consideraciones humanitarias apremiantes (como por ejemplo, la necesidad de un tratamiento médico que solo esté disponible en un Estado). Cuando se consideran esos contactos o vínculos estrechos, aumenta la viabilidad y sostenibilidad del traslado, tanto desde la perspectiva del individuo como del Estado, y disminuyen los incentivos para que se produzcan movimientos sucesivos. Aunque el nexo entre la persona y el Estado es importante, éste no

³⁷ ACNUR, Conclusiones de Lisboa, párrafo 15(e); *Consultas Globales sobre Protección Internacional/ Tercera vía: Procesos de Asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, 31 de mayo de 2001, EC/GC/01/12, párrafo 14, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>; ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo*, mayo de 2013, párrafo 3(iii) y 3(viii), disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/51f0e0e64.html>; ACNUR, *Consideraciones sobre el concepto de "tercer país seguro"*, julio de 1996, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>; ACNUR, *Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros*, abril de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5adf72014.html>, párrafo 9. Se debe observar que la conclusión considera esencial la adhesión a la Convención de 1951 y/o de su Protocolo de 1967 y su cumplimiento, a menos que el país de destino pueda demostrar que tiene antecedentes de práctica afines a la Convención de 1951 y/o de su Protocolo de 1967.

³⁸ Véase: UK Supreme Court, *R (on the application of EM (Eritrea)) (appellant) v Secretary of State for the Home Department (respondent)* [2014] UKSC 12, por Kerr LJ para la mayoría, párrafo 41.

³⁹ Dicho acuerdo también debe respetar la prohibición de la expulsión colectiva de conformidad con el derecho internacional. Esto significa que la persona debe tener la oportunidad de exponer argumentos contra la expulsión en su caso específico.

⁴⁰ ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo* (2013), disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/51f0e0e64.html>.

⁴¹ Conclusión del Comité Ejecutivo No. 15 (XXX) (1979), párrafos (h)(iv).

es un requisito según el derecho internacional, y se podría omitir cuando existan acuerdos de distribución de responsabilidades entre los Estados, siempre que se apliquen las salvaguardias pertinentes.

24. Con base en los principios de la **cooperación internacional** y la **distribución de cargas y responsabilidades**, así como en la imparcialidad y la **gestión eficiente de las solicitudes de asilo**, puede ser conveniente para un Estado aceptar la responsabilidad de determinar las solicitudes en vez de devolverlas a otro Estado. Esta situación puede presentarse principalmente cuando el otro Estado está acogiendo un gran número de refugiados u otras personas que necesitan protección en términos relativos o absolutos, incluyendo las situaciones de afluencias masivas o prolongadas que representan una sobrecarga a la capacidad del Estado para recibir o proteger a las personas.
25. Los términos de los **acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados** para reubicar a las personas refugiadas y solicitantes de asilo o asignar la responsabilidad para determinar las solicitudes de asilo y brindar protección internacional⁴² deben permanecer en el dominio público. Estos acuerdos se deben implementar de buena fe con el objetivo de distribuir de forma efectiva las cargas y responsabilidades entre los Estados. No debe haber 'cambios en la distribución de la carga' en el sentido de eludir responsabilidades o de aumentar la presión de forma desproporcionada sobre la capacidad de otro Estado. Tampoco se debe intentar evitar o minimizar las responsabilidades dispuestas por el derecho internacional.⁴³ Su aplicación debe garantizar que a las personas refugiadas y solicitantes de asilo no se les niegue la entrada ni se les devuelva a las fronteras de modo sumario.
26. En el caso de las personas que **han sido reconocidas anteriormente como refugiadas**, o que de otro modo se les ha concedido protección internacional, y a quienes se les puede aplicar el concepto de "primer país de asilo", es necesario evaluar las normas de trato otorgadas a ellas en la práctica en ese lugar, para determinar si éstas se ajustan a las normas de la Convención de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo, entre otros aspectos, el principio de no devolución. Es importante recordar que, cuando una persona ha sido reconocida como refugiada bajo el mandato del ACNUR, el simple hecho del reconocimiento por parte del ACNUR no se puede considerar equivalente o una garantía de protección del Estado, ni de normas adecuadas de trato.⁴⁴
27. Asimismo, cuando una persona ha sido reconocida en un Estado y posteriormente solicita asilo en otro, éste último puede, en lugar de aplicar el concepto de "primer país de asilo", optar por determinar la

⁴² El ACNUR ha propuesto la creación de acuerdos internacionales para abordar los movimientos sucesivos como un fenómeno específico o como parte de enfoques regionales más amplios e integrales que permitan responder a los movimientos migratorios mixtos: véase ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción*, 2017; ACNUR, *Iniciativa Mediterránea Especial: Plan para una respuesta operacional más efectiva, junio-diciembre de 2015*, 12 de junio de 2015, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/559f85f74.html>. Véase también: ACNUR, *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo* (2013). Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/51f0e0e64.html>.

⁴³ Véase ACNUR, *Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades*, 28 de junio de 2011, disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fcb37a.html>, párrafos 23-25 en donde se destaca la importancia de situar estos acuerdos dentro de un marco más amplio con el fin de responder a las causas de los movimientos sucesivos. Otros ejemplos de iniciativas que buscan distribuir las cargas y las responsabilidades, para garantizar el acceso a la protección y brindar apoyo a los Estados que reciben un número importante de personas refugiadas, incluyen el reasentamiento, la reubicación y otras formas de admisión.

⁴⁴ Véase: *Salah Sheekh c. Los Países Bajos*, Solicitud No. 1948/04, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 11 de enero de 2007. Disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,45cb3dfd2.html>.

solicitud en cuanto al fondo, o bien reconocer la condición concedida en el Estado previo.⁴⁵ Cuando la persona haya sido reconocida por el ACNUR luego de una evaluación individual, el Estado debería considerar seriamente dicho reconocimiento.⁴⁶

28. En el caso de que un solicitante de asilo haya solicitado protección internacional previamente en otro Estado, y **la decisión final haya sido negativa**, incluso en la apelación, el Estado actual puede proceder a evaluar de nuevo la solicitud en cuanto el fondo. Esto sería particularmente importante si existen nuevos elementos o motivos que podrían justificar la concesión de la protección internacional. Un Estado actual no puede denegar una solicitud únicamente por el hecho de haber sido denegada anteriormente por otro Estado, salvo que existan pruebas de que la decisión final se adoptó aplicando un procedimiento de asilo justo y eficiente, y de que no han surgido nuevas circunstancias que podrían justificar la concesión de protección internacional.
29. En el caso de los solicitantes de asilo que han solicitado, o podrían haber solicitado protección internacional en otro Estado, y a los cuales el Estado actual está considerando aplicarles el concepto de "**tercer país seguro**", o en otros contextos pertinentes, como el desembarque tras la intercepción o rescate en el mar,⁴⁷ las normas exigen que tengan acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente en el país que acepta readmitirlos.⁴⁸ Cuando se cumplen estas normas, y no se refuta ninguna presunción

⁴⁵ Es importante recordar que la condición de refugiado se conserva hasta que cese de conformidad con una de las cláusulas de cesación de la Convención de 1951: véase el párrafo 112, ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (reedición de 2019), disponible en: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html. Véase también la Opinión Consultiva 25/18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 30 de mayo de 2018 (publicada en julio de 2018) en la que en el párrafo 123 se afirma que: "[...]a Corte ha concluido que [en el caso de Pacheco Tineo Vs. Bolivia (2013)] una vez que se determina la condición de refugiado de una persona, ésta se conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación. Bajo este entendimiento, es necesario considerar la obligación de los Estados de mantener y dar continuidad a la determinación de la condición de refugiado, la cual también adquiere vigencia extraterritorialmente, a menos que se incurra en alguna de las cláusulas de cesación, como ya se expresó". (Énfasis añadido), Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección. (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), 30 de mayo de 2018: <https://www.refworld.org/es/docid/5b48db9a4.html>, párrafo 123, pp. 41-42.

⁴⁶ "Sin embargo, teniendo en cuenta, la autoridad y el mandato internacional único del ACNUR, así como su experiencia y sus conocimientos especializados, el hecho de que el ACNUR haya reconocido a una persona como refugiada es pertinente para la determinación de la condición de refugiado realizada por los Estados y debería constituir el punto de partida de cualquier ejercicio para determinar si la persona debe ser reconocida como refugiada por el Estado. Al considerar la solicitud de asilo de un solicitante que ha sido reconocido como refugiado por el ACNUR, el Estado debería darle importancia considerable a dicho reconocimiento y tomarlo seriamente en cuenta" (traducción libre). (ACNUR, *I.A. c. Secretario de Estado para el Departamento del Interior: Caso del Interventor*, 27 de octubre de 2013, UKSC2012, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>).

⁴⁷ Véase: ACNUR, *Consideraciones legales generales: Operaciones de búsqueda y rescate de refugiados y migrantes en el mar*, noviembre de 2017, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>.

⁴⁸ Véase la Conclusión del ExCom No. 85(XLIX) (1998), disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0596.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0596>, párrafo (aa) en el que el ExCom "Subraya que, por lo que se refiere al regreso a un tercer país de un solicitante de asilo sobre cuya solicitud no se haya tomado aún una determinación en el territorio del país en que haya sido presentada, entre otras cosas en aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de readmisión, debería establecerse que el tercer país tratase al solicitante o a los

general sobre "seguridad" y disponibilidad de protección internacional, el Estado actual puede decidir no examinar en cuanto al fondo la solicitud del solicitante de asilo, sino en su lugar solicitar la readmisión de esas personas al Estado previo a fin de determinar sus necesidades de protección internacional.⁴⁹

30. En caso de que no haya acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente en otro Estado,⁵⁰ y/o el traslado a ese Estado no sea posible, el Estado actual debe admitir al solicitante de asilo en su procedimiento para llevar a cabo un examen sustantivo del fondo de la solicitud.⁵¹ En el caso de los solicitantes de asilo que solamente han transitado por el territorio de un Estado previo que no cuenta con un sistema nacional de asilo establecido, el Estado actual tendría que admitir a los solicitantes en el procedimiento de asilo y evaluar sus solicitudes de protección internacional en cuanto el fondo.
31. En el caso de que si una persona ha solicitado asilo y aún no haya recibido una decisión al respecto, y esa persona ha salido del territorio posteriormente y/o ha incumplido con alguna obligación sustantiva del procedimiento de asilo, las autoridades del Estado en cuestión pueden considerar que la solicitud ha sido **retirada implícitamente**. Esta situación suele ocurrir con base en criterios razonables contemplados en la legislación nacional, incluyendo la no comparecencia sin justificación razonable en varias ocasiones después de haber recibido las notificaciones necesarias. En tales casos, las autoridades pueden suspender o cerrar los expedientes de dichos casos. La posibilidad de reabrir expedientes constituye una importante salvaguardia en el contexto de la aplicación de los conceptos de terceros países seguros.
32. Algunos refugiados o solicitantes de asilo solicitan protección únicamente después de haber sido detenidos y de enfrentarse a la expulsión por haber ingresado a un territorio o por haber permanecido en él de forma irregular. No obstante, estas personas podrían requerir protección internacional, lo cual impide la expulsión sumaria sin tener en consideración la fundamentación de sus solicitudes.⁵² Cuando se solicita asilo tras ser arrestado, o cuando la expulsión está pendiente, no justifica por sí solo el rechazo o un examen menos minucioso de una solicitud, el hecho de no haber presentado la solicitud antes sin motivos fundados, y cuando se disponga de información sobre los medios y de una oportunidad razonable para presentar la solicitud, sujeto a otras pruebas disponibles, puede considerarse pertinente para evaluar la credibilidad de la solicitud.

D. Retorno y readmisión

33. Cuando un refugiado ha salido de un Estado que le ha brindado protección internacional, ese Estado continúa teniendo obligaciones vigentes con esa persona, al menos que su condición haya cesado.⁵³ El

solicitantes de asilo conforme a las normas internacionales aceptadas, garantizase una protección eficaz contra la devolución en la frontera y facilitase al solicitante o a los solicitantes de asilo la posibilidad de pedir y obtener asilo".

⁴⁹ Los conceptos de "tercer país seguro" pueden ser designados con otro nombre o aplicados sin una categorización específica en la legislación o en la práctica de los Estados. Véase la Conclusión del ExCom No. 58(XL) (1989), así como las Consultas Globales sobre Protección Internacional, *Procesos de Asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, EC/GC/01/12, 31 de mayo de 2001, sección II.A.

⁵⁰ Conclusión del ExCom No. 15(XXX) (1979) *sobre los Refugiados sin país de asilo*, párrafo (k).

⁵¹ Esto también es necesario cuando la persona enfrenta una amenaza de persecución o cuando su seguridad física o su libertad están en peligro: Conclusión del ExCom No. 58(XL) (1989), párrafo (g).

⁵² Algunos Estados y regiones han aplicado procedimientos acelerados en estos casos, acompañados de las salvaguardias pertinentes.

⁵³ El párrafo 112 del Manual del ACNUR afirma la continuidad de la condición de refugiado en ausencia de las circunstancias que conducirían a la cesación de dicha condición: " Una vez determinada la condición de refugiado de una persona, ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación". Véase: ACNUR, *Manual sobre Procedimientos*

derecho internacional de los refugiados no proporciona la base para imponer sanciones o restricciones al derecho de una persona refugiada de salir del Estado, aunque las leyes nacionales de algunos países si limitan el derecho a salir del país. Un Estado que haya emitido previamente a los refugiados un documento de viaje de la Convención conforme al artículo 28 de la Convención de 1951 está obligado a readmitirlos en virtud de lo dispuesto en el párrafo 13 del Anexo de la Convención de 1951. Conforme a la práctica existente, los Estados son exhortados a readmitir a las personas refugiadas a quienes se les han reconocido sus necesidades de protección internacional.⁵⁴

34. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo deben ser tratadas conforme a las normas de derechos humanos cuando esté pendiente su regreso a un Estado que ha aceptado readmitirlos. Brindar la oportunidad a las personas refugiadas y solicitantes de asilo de regresar de forma voluntaria a un Estado anterior es consecuente con la buena práctica, lo cual puede reducir los costos para los Estados, así como las dificultades y la humillación para las personas. Brindar la oportunidad a una persona de dejar un Estado antes del traslado forzado dentro de un plazo determinado, de forma voluntaria, y de ser posible, con apoyo financiero, es preferible al traslado forzado.⁵⁵ En todas las circunstancias, el retorno y la expulsión se deberían implementarse de una manera humana y respetando plenamente la dignidad y los derechos humanos.⁵⁶
35. En los casos en que haya motivos razonables para sospechar que existe un riesgo de fuga, se deberían considerar alternativas a la detención en todos los casos, antes de recurrir a la detención previa a la expulsión. El ACNUR reconoce que la protección del orden público constituye un propósito legítimo para justificar la legalidad de la detención,⁵⁷ incluso para prevenir la fuga, o en casos en que sea probable que no haya cooperación. Por lo tanto, cuando existan motivos fundados para creer que es probable que un determinado solicitante de asilo huya, y que la detención sea necesaria y proporcionada para enfrentar este riesgo, la detención puede ser admisible en un caso individual.⁵⁸ La detención debe estar sujeta a

y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional en Virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (reedición de 2019), disponible en: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html.

⁵⁴ El ExCom ha señalado que "se podrá solicitar del ACNUR que colabore en las disposiciones que se tomen para readmitir y recibir a las personas de que se trate". ExCom 58(XL) (1989), párrafo f(ii). Sin embargo, en la práctica, el alcance y los recursos del ACNUR para hacerlo pueden ser limitados.

⁵⁵ Para la definición y el alcance del término "voluntario" en el contexto del retorno, Véase: ACNUR, *Documento de Políticas de Protección: El retorno de las personas no necesitadas de protección internacional a sus países de origen: El papel del ACNUR*, noviembre de 2010, disponible en inglés en:

<https://www.refworld.org/docid/4cea23c62.html>, (Anexo I: Definiciones).

⁵⁶ Véase la Conclusión del Comité Ejecutivo No. 96(LIV) (2003) sobre el *Regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional*, párrafo (o). En esa conclusión, el ExCom también destacó que en todas las acciones que tengan que ver con niños, el interés superior del niño debe ser la consideración primordial. También señaló que, en caso de ser necesario, puede recurrirse a la fuerza de modo proporcional y acorde con las normas de derechos humanos. Véase también: Conclusión del Comité Ejecutivo No. 85(XLIX) (1998), párrafo (bb); Conclusión del Comité Ejecutivo No. 81(XLVIII) (1997), párrafo (s); Conclusión del Comité Ejecutivo No. 79(XLVII) (1996), párrafo (u), disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/4f9d415d2.html>.

⁵⁷ ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, 2012, (en adelante denominadas "Directrices sobre la detención 2012"), disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244>, Directriz 4.1, párrafo 22. Véase también: Conclusión del ExCom No. 44 (1986).

⁵⁸ ACNUR, *Directrices de Detención 2012*, Directriz 4.1, párrafo 22. El Comité de Derechos Humanos de la ONU también ha reafirmado que se debe recurrir a la detención únicamente con "último recurso": Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, párrafo 77, Documento de la ONU A/HRC/13/30 (18 de enero de 2010). Además, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que, conforme al principio de proporcionalidad,

revisión judicial periódica con el fin de asegurar su legalidad en todo momento. Además, la detención debe llevarse a cabo en condiciones adecuadas, y debe estar sujeta a los plazos máximos establecidos por ley. La detención nunca representa el interés superior de la niñez.⁵⁹ Por lo tanto, las normas internacionales requieren el uso de alternativas no privativas de libertad y comunitarias en lugar de la detención de niñas, niños y familias.⁶⁰

36. Los acuerdos de readmisión que se aplican a las personas refugiadas y solicitantes de asilo que han continuado desplazándose pueden contribuir a facilitar el retorno de una manera legal y ordenada. Estos acuerdos deben velar por el respeto de las normas y las salvaguardias descritas anteriormente en relación con los acuerdos bilaterales y multilaterales, así como procurar el uso de los conceptos de tercer país seguro y primer país de asilo. Las salvaguardias aplicables, las cuales deben estar estipuladas en dichos acuerdos y aplicadas de forma efectiva en la práctica, incluyen la garantía de respetar el principio de no devolución.⁶¹ Para garantizar la legalidad, la pertinencia y la sostenibilidad del retorno, se deben respetar el principio de unidad familiar y las necesidades específicas de las personas y el interés superior de la niñez debe ser una consideración primordial. Cuando se propone el retorno a un Estado anterior en el que la persona refugiada fue reconocida, los Estados deben velar por que tales acuerdos prevean de forma explícita el derecho de las personas refugiadas a beneficiarse de su condición previamente reconocida y de los derechos asociados. Cuando se prevea el retorno de personas solicitantes de asilo, cuyas solicitudes no han sido evaluadas de forma sustantiva en el Estado anterior, los acuerdos de readmisión deben especificar que el Estado actual debe informar al Estado anterior que la evaluación de la solicitud de la persona solicitante de asilo no ha sido evaluada a fondo, y debe pedir al Estado anterior que garantice el acceso a un procedimiento de asilo justo y eficaz.

E. Sanciones

37. El buen funcionamiento, y la armonización de los sistemas de asilo, la protección internacional y un trato conforme a las normas internacionales constituyen incentivos fundamentales para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo permanezcan en los países donde han solicitado o recibido protección internacional. Sin embargo, incluso en los lugares en los que existen estos sistemas y tratamientos, los

cualquier restricción sobre la libertad debe ser la opción menos intrusiva para lograr el resultado deseado. Asimismo, cualquier restricción debe cumplir con los "fines permisibles" y debe ser necesaria para lograrlos: Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General No. 27 sobre la Libertad de circulación*, párrafo 14, Documento de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1 de noviembre de 1999).

⁵⁹ Véase: ACNUR, *Posición de ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio*, enero de 2017, (en adelante denominado "Documento sobre la Posición del ACNUR de 2017"), disponible en:

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b226a384>. Véase también: Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 4, 2017 (xx)*.

⁶⁰ Véase: Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 4, 2017 (xx)*.

⁶¹ ACNUR, *Consultas Globales sobre Protección Internacional /Tercer ámbito: Procesos de Asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, 31 de mayo de 2001, EC/GC/01/12, disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888>, ACNUR, *Convención Plus: Documento de discusión presentado por el ACNUR para abordar movimientos secundarios irregulares de refugiados y solicitantes de asilo*, 11 de marzo de 2004, FORUM/CG/SM/03, disponible en inglés en:

<https://www.refworld.org/docid/471de35b2.html>. Sobre el valor de los mecanismos de monitoreo para garantizar el funcionamiento efectivo de las salvaguardias, así como prevenir y abordar los riesgos de protección en el contexto de la readmisión, véase: ACNUR, *El plan de los 10 puntos en acción*, disponible en:

https://acnur.org/5c40c7374#_ga=2.207789074.1671259608.1571098973-146368637.1571098973: sección 8.5, " Apoyar y monitorear la readmisión de los refugiados que se han trasladado a su primer país de asilo".

Estados tal vez decidan adoptar medidas que disuadan los movimientos sucesivos irregulares provenientes de los Estados donde las personas refugiadas y solicitantes de asilo han disfrutado protección internacional, o podrían haberla solicitado y recibido.

38. El artículo 31(1) de la Convención de 1951 prohíbe la imposición de sanciones penales a las personas refugiadas que han llegado directamente de territorios donde su vida o su libertad estuvieran amenazadas, a condición que se presentan sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia no autorizada.⁶² En cambio, las personas refugiadas que entran o están presentes sin autorización y que no han venido directamente, o que no se han presentado sin demora a las autoridades, o que no han mostrado una causa justificada para su entrada o presencia no autorizada, no están exentos de la imposición de sanciones penales a causa de su entrada o permanencia no autorizada.
39. Las personas refugiadas que no han "llegado directamente" de sus países de origen pueden, por lo tanto, quedar sujetos a sanciones. El término "directamente" se debe interpretar ampliamente y no en un sentido literal, temporal o geográfico; es decir, significa que las personas refugiadas que han cruzado, hecho escala o han permanecido en otros países durante el viaje pueden seguir estando exentos de sanciones.⁶³ No existe un plazo de tiempo definido para determinar una demora, una parada o estadía, y las razones para hacerlo serán pertinentes para determinar si se aplican sanciones.⁶⁴ Además, para poder quedar exento de sanciones conforme al artículo 31(1) de la Convención de 1951, los refugiados deben presentarse ante las autoridades correspondientes "sin demora". Este requisito no es probable que se cumpla cuando las personas refugiadas presentan una solicitud de protección internacional después de haber sido aprehendidas o detenidas por las autoridades, a pesar de haber tenido anteriormente una oportunidad efectiva de presentar su solicitud, ya que esta forma de proceder no refleja que la persona refugiada tenga la intención genuina de regularizar su situación de forma oportuna presentándose a tiempo ante las autoridades, salvo que existan razones fundadas para justificar la demora.⁶⁵ Las personas refugiadas deben presentar una causa justificada o razones válidas por su entrada o presencia no autorizada, lo que podría incluir la ausencia o la no disponibilidad en la práctica de acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes, o bien, de protección internacional y normas de trato conformes al derecho internacional.

⁶² Las condiciones de exigencia que se deben cumplir para la no penalización son "directamente", "prontitud" y "causa justificada" y son acumulativas. Véase: Cathryn Costello (con Yulia Ioffe y Teresa Büchsel), *Artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados*, julio de 2017, PPLA/2017/01, (en adelante denominada "Costello y otros"). Disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html>, p. 16.

⁶³ Véase: ACNUR, Resumen de conclusiones: Artículo 31, párrafo 10(b). Véase también: ACNUR, Conclusiones de Lisboa, párrafo 11. Véase también GS Goodwin-Gill, *Artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951: no sanción, detención y protección*, junio de 2003, pág. 189. Disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/470a33b10.html>. pp. 217-218. Véase también: Newman J en *R Vs. Tribunales de Magistrados de Uxbridge y Otros, Ex parte Adimi*, [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, Reino Unido: Tribunal Superior (Inglaterra y Gales), 29 de julio de 1999, disponible en inglés en: https://www.refworld.org/cases.GBR_HC_QB_3ae6b6b41c.html, (en adelante denominado "Adimi", párrafo 69: "El artículo 31(1) pretendía aplicarse, y ha sido interpretado para aplicarse, a personas quienes han transitado brevemente por otros países o quienes no han podido encontrar protección efectiva en el primer país o países a los que han huido" (traducción libre).

⁶⁴ ACNUR, Resumen de conclusiones: Artículo 31, párrafo 10(d). Conclusión del ExCom No. 15 (XXX), 1979, párrafos (h)(iii). Véase también Adimi, párrafo 18.

⁶⁵ J C Hathaway, *Rights of Refugees under International Law (Los Derechos de los Refugiados conforme al Derecho Internacional)*, (2005, Cambridge University Press, Cambridge), pág. 390, en referencia a los trabajos preparatorios mencionados en las notas al pie de página 496 y 497. Un excepción al respecto serían aquellos casos en los que los refugiados sean aprehendidos o detenidos antes de que transcurra un plazo razonable en el que se podría haber esperado que se presentaran ante las autoridades: Resumen de conclusiones Hathaway *op cit*, pág. 391; Adimi 528-529.

40. Entre las formas de sanciones que utilizan los Estados en algunos casos en que no aplica la prohibición del artículo 31(1) podrían figurar, por ejemplo, sanciones administrativas y pecuniarias; limitaciones de beneficios sociales; u otros tipos de sanciones, como las limitaciones de la libertad de circulación.⁶⁶ No obstante, estas sanciones deben ser proporcionales, necesarias para un propósito legítimo, y se deben aplicar caso por caso. Cuando se propone restringir el acceso a la asistencia social u otras condiciones de recepción, o brindar asistencia en especie en vez de dinero en efectivo a los solicitantes de asilo en situaciones irregulares, el ACNUR reitera que tales condiciones deben, como mínimo, garantizar un nivel de vida adecuado y de conformidad con los derechos humanos internacionales. Sin embargo, bajo ninguna circunstancia, ningún Estado puede, mediante una sanción por no llegar directamente, por presentarse con demora ante las autoridades, o por no alegar causa justificada de su ingreso o permanencia no autorizada, impedir a las personas refugiadas o solicitantes de asilo, que hayan llegado a su territorio o estén presentes en él sin autorización, solicitar asilo o tener acceso a un procedimiento de asilo, o imponer requisitos o condiciones previas de procedimiento o de otra tipo, que en la práctica impedirían a las personas refugiadas solicitar asilo o acceder a dicho procedimiento. Esto les denegaría el derecho a solicitar asilo, lo cual es contrario al propósito del artículo 31(1) y al objetivo y la finalidad general de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.⁶⁷
41. La detención es utilizada por algunos Estados como sanción en casos de entrada o presencia no autorizada. El artículo 31(2) de la Convención de 1951 protege a las personas refugiadas exentas, en virtud del artículo 31(1) tanto de las sanciones como de las restricciones a la libertad de circulación, que no sean las necesarias, y únicamente hasta que se haya regularizado su situación o hasta que obtengan su admisión en otro país. Esto implica que los refugiados que *no* cumplan con los requisitos estipulados en el artículo 31(1) (y por tanto *no* están exentos de las sanciones) pueden, en algunos casos, estar sujetos a restricciones de circulación. Además, incluso para quienes están exentos, la detención no punitiva en el contexto del artículo 31(2) de la Convención de 1951 puede, después de considerar alternativas menos restrictivas ser permitida, como por ejemplo cuando existe un alto riesgo de fuga, con el fin de gestionar la admisión a otro país o de regularizar el estatus para evitar movimientos sucesivos. Asimismo, la detención debe estar sujeta a las salvaguardias pertinentes en todos los casos.⁶⁸
42. Aunque el derecho internacional de los refugiados no proporciona una base para penalizar los movimientos sucesivos como tales, la Convención de 1951 puede, no obstante, permitir que los Estados impongan sanciones a las personas refugiadas y solicitantes de asilo que han entrado o permanecido en el territorio sin autorización, y que no cumplan con las condiciones descritas anteriormente para tener los derechos dispuestos en el Artículo 31, lo cual está a su vez sujeto a las salvaguardias aplicables.

F. Abordar las causas de los movimientos sucesivos

43. El Pacto Mundial sobre los Refugiados y la Declaración de Nueva York de 2016⁶⁹ contienen objetivos dirigidos a abordar las causas subyacentes de los movimientos sucesivos. Los mecanismos específicos que

⁶⁶ Goodwin-Gill, op cit, pág. 204; G Noll, "Artículo 31 (Refugiados Ilegales en el País de Refugio)" en A Zimmermann (ed), *Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967: Una observación* (OUP 2011), p. 1264.

⁶⁷ *B010 v. Canada (Ciudadanía en Inmigración)*, 2015 SCC 58, Canadá: Corte Suprema, 27 de noviembre de 2015, párrafo 63, disponible en inglés en: https://www.refworld.org/cases,CAN_SC,56603be94.html.

⁶⁸ Véase arriba el párrafo 41.

⁶⁹ https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.266060616.694387633.1571190146-24560175.1571190146. Véase además: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

tienen como objetivo la distribución efectiva de la carga y las responsabilidades, según lo previsto en el Pacto Mundial sobre los Refugiados, también contribuirán a mejorar las condiciones de los refugiados y los solicitantes de asilo, así como a ampliar el acceso a vías legales y seguras a terceros países, incluyendo el reasentamiento y los mecanismos complementarios de admisión, así como el apoyo a otras soluciones en etapas tempranas, lo cual puede a su vez contribuir a abordar algunas de las causas que provocan los movimientos sucesivos.

44. **Búsqueda de soluciones:** El objetivo fundamental del régimen de protección internacional consiste en brindar asistencia a los Estados y a las personas refugiadas para encontrar soluciones al desplazamiento.⁷⁰ Esto incluye brindar apoyo para la repatriación voluntaria de los refugiados cuando se dan las condiciones adecuadas; facilitar el reasentamiento y otras soluciones en terceros países; y promover la autosuficiencia. Invertir en soluciones constituye un medio importante para abordar una de las causas principales de los movimientos sucesivos.⁷¹ Lo cual es una prioridad fundamental para todos los Estados dada la difícil realidad de que alrededor de 15.9 millones de refugiados (más de la mitad del total de 2,594 millones del total mundial) se encontraban en situaciones prolongadas⁷² a finales de 2018.⁷³ Muchos Estados de acogida enfrentan con el tiempo cada vez presiones extremas y crecientes, y las personas que no ven soluciones viables al alcance siguen adelante.
45. Cuando se garantiza el acceso a soluciones de manera oportuna, puede ayudar a incentivar aún más a las personas refugiadas a cooperar con los requisitos y las obligaciones procedimentales de los procesos nacionales de asilo. Cuando se comprenden que la cooperación con las autoridades, incluso durante los procesos fronterizos y de asilo, puede conducir al acceso a la protección internacional y a soluciones para quienes las necesitan, con lo cual es probable que disminuya la percepción de la necesidad de continuar desplazándose de forma irregular en busca de una solución anticipada.
46. **Facilitar los movimientos regulares, incluyendo la reunificación familiar:** la reunificación con los familiares inmediatos y la familia extendida constituye uno de los factores clave que impulsan los movimientos sucesivos de muchas personas refugiadas y solicitantes de asilo. A los Estados se les insta encarecidamente a considerar formas de facilitar el acceso a los medios legales para la reunificación familiar y eliminar los obstáculos prácticos, financieros y administrativos que se oponen a ello.⁷⁴ Se requieren enfoques más

⁷⁰ Conclusión del ExCom No. 56(XL) (1989) *sobre Soluciones Duraderas y Protección de los Refugiados*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0567.pdf>; Véase también: ACNUR, *Actualización sobre Soluciones*, 6 de junio de 2014, EC/65/SC/CRP.15, disponible en inglés en:

<https://www.refworld.org/docid/542cfe634.html>. Véase también: ACNUR, *Hacia un Pacto Mundial sobre refugiados, documento conceptual para las discusiones temáticas cuatro y cinco*, disponible en: <https://www.acnur.org/5b58bdb64.pdf>.

⁷¹ Conclusión del ExCom No. 58(XL) (1989), párrafos (b) y (d) (ii).

⁷² El ACNUR define como una situación "prolongada" aquella en que 25,000 personas o más han sido desplazadas durante al menos cinco años.

⁷³ ACNUR, *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2018*, disponible en:

<https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html?query=tendencias%20globales%202018>. Véase también la Conclusión del Comité Ejecutivo No. 58(XL) (1989), párrafo (c)(ii).

⁷⁴ Véase: ACNUR, *Resumen de las conclusiones sobre el derecho a la vida en familia y la unidad de la familia en el contexto de la reunificación familiar de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional*, 4 de diciembre de 2017, Mesa Redonda de Expertos, disponible en inglés en:

<https://www.refworld.org/docid/5b18f5774.html>. Véase también: ACNUR, *Resumen de las conclusiones: Unidad de la Familia*, junio de 2003, disponible en: <https://www.refworld.org/es/publisher,CUP,,50acc5f52,0.html>.

flexibles en cuanto al ámbito de aplicación de las normas de reunificación familiar, con el fin de garantizar que los dependientes no continúen recurriendo a viajes peligrosos.

47. Las disposiciones que prevén los **movimientos regulares** de los refugiados reconocidos pueden proporcionar importantes medios de acceso a soluciones y deben ser alentadas y facilitadas. Esto incluye disposiciones entre países basados en **acuerdos bilaterales y regionales sobre la libertad de circulación**, los cuales pueden establecer de forma explícita el derecho de determinadas categorías de personas, entre las cuales puede incluirse a las personas refugiadas, a desplazarse entre los países participantes. Las personas refugiadas también deberían beneficiarse de una mayor movilidad y de las disposiciones sobre la libertad de circulación que podrían aplicarse a ellos en función de su nacionalidad, condición, capacidad económica, o las necesidades del mercado laboral. Cuando sea necesario, puede ser necesaria la transferencia de mecanismos de protección para garantizar salvaguardias contra la devolución y otros riesgos de protección. Esto puede permitir a las personas refugiadas contribuir económicamente cuando sus competencias y potencialidades pueden ser realizadas de la forma más efectiva, y de una manera regulada y potencialmente beneficiosa para los Estados.
48. Otras **rutas seguras y vías complementarias** de protección internacional y soluciones para las personas refugiadas incluye el establecimiento o el aumento del uso de programas de reasentamiento y admisión humanitaria para los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional; un mayor y simplificado uso de los canales legales existentes para los movimientos regulares, incluidos los programas de visa de trabajo y estudio;⁷⁵ planes de movilidad; concesión de visas para efectos de solicitar asilo (visas discrecionales humanitarias o de entrada protegida), junto con otras formas de ingreso regular. Entre los factores que pueden limitar o impedir el movimiento regular de las personas refugiadas se encuentran las sanciones estrictas que les imponen a los transportistas y los requisitos de las visas. La flexibilidad en su aplicación a las personas que provienen de países donde la persecución y el conflicto están ampliamente documentados, también puede contribuir a convertir de la entrada segura y legal una alternativa realista para el movimiento irregular de personas necesitadas de protección internacional. Estas rutas seguras complementan otras medidas necesarias para afrontar **el tráfico y la trata de personas**.
49. **Admisión, recepción y atención de necesidades:** Condiciones de recepción adecuadas, seguras y dignas que contribuyan a atender las necesidades fundamentales de las personas recién llegadas puede ayudar a garantizar que las personas refugiadas y los solicitantes de asilo tengan alternativas viables a los movimientos sucesivos, lo cual a su vez reduce la probabilidad de que esas personas se vean expuestas a los demás riesgos que implican dichos movimientos.⁷⁶ La planificación de contingencia, los sistemas de alerta temprana, y una mayor flexibilidad en la capacidad de recepción pueden ayudar a garantizar que los Estados estén mejor equipados para recibir grandes cantidades de personas y que no aumenten los

⁷⁵ Estos mecanismos pueden estar dirigidos específicamente a las personas refugiadas e incorporar salvaguardias u otras disposiciones específicas para garantizar la protección continua y el acceso en la práctica a dichos mecanismos.

⁷⁶ Las estrategias específicas para abordar al riesgo de que se produzcan peligrosos movimientos sucesivos de niños y niñas, incluso mediante el tráfico y la trata de personas, figura la *Iniciativa Regional del ACNUR de Protección de la Infancia - vivir, aprender y jugar en un entorno seguro (Child Protection Regional Initiative - Live, Learn & Play Safe) 2014-2016, 2014*, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/53bbc6314.html>. Las evaluaciones iniciales del impacto han llevado a la conclusión de que las medidas destinadas a identificar a las niñas y los niños separados o no acompañados, a fortalecer los sistemas de protección de la niñez, a mejorar las modalidades alternativas de cuidado, la reunificación familiar y las oportunidades de educación y de medios de vida han reducido los movimientos sucesivos de los campamentos ubicados en los países participantes. Asimismo, estas medidas han contribuido a aumentar la participación en la educación, ha abordado los problemas relacionados con las alternativas de cuidado, y han contribuido con otros logros positivos: ACNUR, *Evaluación del Impacto de la Protección del Niño - Khartoum, Sudán: vivir, aprender y jugar en un entorno seguro (Child Protection Impact Assessment – Khartoum, Sudan: Live, Learn and Play Safe)*, marzo de 2015.

movimientos sucesivos a causa de las condiciones inadecuadas en los lugares donde ocurren esas llegadas de personas. Es probable que se requiera ayuda internacional para apoyar en el establecimiento de medidas e instalaciones pertinentes,⁷⁷ así como garantizar que la permanencia de refugiados no ejerza una presión indebida sobre los servicios, las instalaciones y la infraestructura locales. Además, la adopción de medidas para personas con necesidades específicas, incluida la niñez, ha demostrado tener particular importancia.⁷⁸ El acceso a trabajos y medios de vida son también elementos cruciales que pueden aumentar la habilidad de los refugiados y solicitantes de asilo de contribuir con sus comunidades de acogida, mientras fortalecen su autosuficiencia. Estas medidas se deben adoptar de forma que apoyen a las comunidades de acogida, y que les permitan beneficiarse tanto de las oportunidades económicas como de las iniciativas de desarrollo. Las campañas informativas que brindan información objetiva y actualizada sobre los riesgos de los movimientos sucesivos, así como las posibles sanciones por ingreso y estancia irregular, también pueden contribuir a contrarrestar las expectativas irreales y el desconocimiento de los peligros y la desinformación que usan los traficantes de personas que pueden alentar los movimientos sucesivos en algunas situaciones.⁷⁹

50. **Fortalecimiento y armonización de la capacidad y los marcos de protección internacional:** Los Estados receptores de personas refugiadas en todas las regiones pueden requerir apoyo para fortalecer su capacidad de poner en funcionamiento los sistemas de asilo y brindar protección internacional de conformidad con las normas internacionales y la buena práctica.⁸⁰ Por medio del refuerzo del Estado de derecho y la facilitación de la creación de leyes e instituciones que lo respeten se puede contribuir a garantizar más seguridad y respeto de los derechos fundamentales en los países de acogida, incluidos los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, junto con sus comunidades de acogida. La aplicación oportuna de las leyes, instituciones y de los procedimientos justos y efectivos pertinentes para identificar a las personas necesitadas de protección internacional constituyen prioridades fundamentales en este ámbito. Las estrategias y enfoques regionales también pueden contribuir a garantizar una mayor coordinación y cooperación, así como reducir el alcance y los incentivos que promueven los movimientos sucesivos.⁸¹ Se requieren esfuerzos concertados para armonizar la disparidad en las normas, la práctica y

⁷⁷ Declaración de Nueva York, Anexo 1, párrafo 5 y ss.

⁷⁸ Para ver ejemplos de actividades dirigidas a mejorar las condiciones y la protección en las áreas clave de la protección de las niñas y los niños, la educación, así como para prevenir y responder a la violencia sexual y de género, véase ACNUR, *Nota sobre Protección Internacional*, A/AC.96/1134, 9 de julio de 2014. Para más información sobre el apoyo internacional previsto para los mecanismos de recepción como parte del pacto mundial sobre refugiados, véase: ACNUR, *Hacia un Pacto Mundial sobre refugiados, documento conceptual para las discusiones temáticas dos y tres*, disponible en: <https://www.acnur.org/5b58ba844.pdf>.

⁷⁹ ACNUR, *El plan de los 10 puntos en acción. Actualización de 2016*. Capítulo 8: Abordar los movimientos secundarios, disponible en: https://acnur.org/5c40c7374#_ga=2.207789074.1671259608.1571098973-146368637.1571098973. Véase la sección 8.2, "Fortalecer las capacidades de protección en países de primer asilo y proporcionar información acerca de los riesgos de los movimientos secundarios irregulares".

⁸⁰ ACNUR, *El plan de los 10 puntos en acción. Actualización de 2016*. Capítulo 8: Abordar los movimientos secundarios, disponible en: https://acnur.org/5c40c7374#_ga=2.207789074.1671259608.1571098973-146368637.1571098973. Véase la sección 8.2, "Fortalecer las capacidades de protección en países de primer asilo y proporcionar información acerca de los riesgos de los movimientos secundarios irregulares".

⁸¹ Véase además, por ejemplo, las sugerencias hechas en la región Asia-Pacífico en el contexto del enfoque cooperativo regional: ACNUR, *Enfoque cooperativo regional para abordar los movimientos irregulares de refugiados y solicitantes de asilo*, noviembre de 2011, disponible en inglés en:

<https://www.refworld.org/docid/4e92d7c32.html>. Véase también: ACNUR, *El plan de los 10 puntos en acción. Actualización de 2016*. Capítulo 8: Abordar los movimientos secundarios, disponible en: https://acnur.org/5c40c7374#_ga=2.207789074.1671259608.1571098973-146368637.1571098973. Véase la sección 8.4, "Desarrollar estrategias de protección regional y bilateral".

los derechos que de ahí se derivan entre las regiones y dentro de ellas en relación con la concesión y la prestación de la protección internacional.

51. **Incluir a las personas refugiadas en estrategias de desarrollo más amplias:** A los donantes internacionales se les exhorta a que brinden apoyo a los Estados de acogida para ayudarles a fortalecer la protección de los refugiados, así como para cooperar en la atención de necesidades de desarrollo más amplias. Se reconoce que las políticas y el apoyo para el desarrollo tienen mayor impacto cuando se toman en consideración los movimientos migratorios y de refugiados. Aquí se reconoce el hecho de que la asistencia no solo puede ayudar a las comunidades de acogida a responder a los desafíos relacionados con dichos movimientos, sino que también contribuyen a aprovechar más eficazmente el potencial de las personas refugiadas y los solicitantes de asilo para contribuir a unas condiciones económicas favorables, entre otras, en las comunidades y los países de acogida.⁸² En la medida de lo posible, también es muy recomendable atender las disparidades en las oportunidades económicas dentro de las regiones y entre ellas. Asimismo, a los Estados y los actores internacionales competentes se les insta con vehemencia a que inviertan en un desarrollo a largo plazo que pueda contribuir a lograr este objetivo en los diferentes países y regiones que acogen refugiados.

G. Conclusiones

52. La movilidad internacional es una realidad en el mundo globalizado actual y está ocurriendo a una mayor escala que el pasado. Las personas que buscan o necesitan protección internacional pueden aportar contribuciones positivas a los Estados que las acogen. Sin embargo, es posible que este fenómeno se gestione de manera más efectiva, lo que podría reducir la necesidad de las personas de acudir a movimientos sucesivos. Las inversiones en apoyo del desarrollo de la capacidad de protección internacional y en apoyo a los Estados para mejorar sus sistemas de protección a nivel mundial, podrían garantizar a que una mayor cantidad de personas refugiadas y solicitantes de asilo obtuvieran protección internacional en un etapa más temprana, más cerca de su país de origen, o encontrar vías seguras y regulares de protección internacional y soluciones de las que actualmente son posibles para millones de personas.
53. La capacidad de acoger a las personas refugiadas, de atender sus necesidades básicas, y de brindarles protección internacional varían entre los diferentes países y regiones, al igual que varían los costos y los recursos disponibles. En este contexto, la naturaleza fundamental de la cooperación internacional reforzada –como condición previa fundamental para resolver los desafíos transnacionales asociados con los refugiados tal y como lo reconoce la Convención de 1951⁸³ y lo reitera el Pacto Mundial sobre Refugiados⁸⁴ –es particularmente evidente en el contexto de los movimientos sucesivos. Ningún Estado

⁸² Véase: ACNUR, *Nota sobre Protección Internacional*, 8 de junio de 2015, EC/66/SC/CRP.10, disponible en inglés en: <https://www.refworld.org/docid/55c1dacf4.html>. Para mayor discusión sobre algunas de las oportunidades y desafíos sobre el vínculo entre el desarrollo y las estrategias y programas de asistencia para refugiados, véase: T. Alexander Aleinikoff, *De la dependencia a la autosuficiencia: Cambio de paradigma en situaciones prolongadas de refugiados (From Dependence to Self-Reliance: Changing the Paradigm in Protracted Refugee Situations)*, Migration Policy Institute, mayo de 2015, disponible en inglés en: <https://www.migrationpolicy.org/research/dependence-self-reliance-changing-paradigm-protracted-refugee-situations>. Véase también: *Hacia un Pacto Mundial sobre refugiados, documento conceptual para las discusiones temáticas dos y tres*, disponible en: <https://www.acnur.org/5b58ba844.pdf>.

⁸³ Convención de 1951, Preámbulo, párrafo 4; véase también arriba el párrafo 8.

⁸⁴ Documento de la ONU A/73/12 (Parte II); véanse, en particular, los párrafos 5, 14-16 y la sección 3.

puede abordar las causas y los efectos de los movimientos sucesivos y las respuestas unilaterales que pretenden disuadir la llegada de personas que continúan desplazándose sucesivamente corren el riesgo simplemente de desviar la atención del problema o de exacerbalo. Para garantizar respuestas efectivas para los movimientos sucesivos, es preciso que exista una voluntad colectiva para fortalecer el sistema internacional de protección de refugiados y poner en práctica principios fundamentales de solidaridad y de responsabilidad compartida. Esto también exigirá pruebas de un compromiso claro para apoyar a los países de las regiones de origen que reciben la mayoría de los refugiados del mundo, así como para asegurar el acceso a la protección internacional y a las soluciones para quienes las necesitan.

Septiembre de 2019