

## La externalización de la protección internacional: la perspectiva de ACNUR

Madeline Garlick

**En los últimos años, algunos Estados han aplicado políticas y prácticas cada vez más restrictivas para disuadir a los refugiados y solicitantes de asilo de llegar a sus fronteras. Estas políticas de “externalización” son manifiestamente incoherentes con el espíritu de cooperación internacional plasmado en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.**

La cooperación internacional siempre ha sido indispensable para que el funcionamiento del régimen internacional de protección de los refugiados sea efectivo. Los redactores de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) lo admitieron explícitamente al reconocer que, dado que el reto de la protección de los refugiados tiene carácter internacional por su “alcance y naturaleza”, la solución “no puede, por tanto, alcanzarse sin la cooperación internacional”<sup>1</sup>.

Ha habido muchos ejemplos positivos de situaciones en las que los Estados han mostrado su predisposición a compartir la responsabilidad y a practicar la cooperación internacional. Además, desde 2018, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) ha vuelto a poner el foco sobre el reparto de responsabilidades como un elemento clave de la protección global de los refugiados. En el primer Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019, ACNUR hizo un llamamiento para que se adquirieran compromisos en favor del desarrollo de la capacidad de los sistemas nacionales de asilo. Como consecuencia, se crearon plataformas de apoyo para ayudar a los Estados a identificar qué socios podrían aportar conocimientos técnicos y otros recursos para mejorar. Entre ellos, los Estados que participan en la agrupación de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) en África Oriental y el Cuerno de África están trabajando con el Banco Mundial para intensificar los esfuerzos regionales con el fin de promover el retorno y la integración, la educación, la salud y la inclusión

económica de los refugiados, entre ellos los de Somalia. Una plataforma regional de apoyo en América Latina, conocida como MIRPS (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones), reúne a ocho Estados con la pretensión de movilizar apoyo técnico, financiero y material para la protección de los refugiados en la región, y promover el intercambio de buenas prácticas y de lecciones aprendidas. Además, el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo, creado por los Estados y por ACNUR, ha proporcionado un mecanismo para hacer que haya una correspondencia entre las necesidades de ayuda y la oferta. Tales iniciativas son señales positivas sobre el interés de los Estados en mantener y reforzar las normas de protección.

No obstante, en los últimos años, también se han dado ejemplos preocupantes de Estados que han aplicado políticas o prácticas restrictivas para tratar de disuadir las llegadas con medidas unilaterales o colectivas. Algunas de ellas se han destinado o han servido para trasladar la responsabilidad de la protección internacional a otra parte, de manera que se ha menoscabado el acceso a la protección y el disfrute de los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados. Ante la reciente aparición de nuevas propuestas en este sentido, en mayo de 2021, ACNUR publicó una nota sobre la “externalización” de la protección internacional, en la que advertía sobre medidas que podrían negar a los refugiados el acceso a la protección internacional y el disfrute de sus derechos, y subrayaba la importancia del compromiso positivo con los acuerdos de cooperación

legales<sup>2</sup>. Esto establece importantes parámetros para ayudar a orientar los enfoques de colaboración para la protección de los refugiados de manera que estos respeten el derecho internacional y los principios de reparto de responsabilidades.

### **Cooperación y responsabilidad internacional frente a la externalización**

ACNUR define la externalización de la protección internacional como: “las medidas adoptadas por los Estados —de forma unilateral o en cooperación con otros Estados— que se aplican o tienen efectos fuera de sus propios territorios, y que impiden directa o indirectamente que los solicitantes de asilo y los refugiados lleguen a un determinado país o región de “destino”, o que puedan solicitar o disfrutar de protección en ellos. Dichas medidas constituyen una externalización cuando implican unas salvaguardias inadecuadas para garantizar la protección internacional, así como cuando trasladan la responsabilidad de identificar o satisfacer las necesidades de protección internacional a otro Estado, o dejan dichas necesidades sin satisfacer; lo que hace que dichas medidas sean ilegales”<sup>3</sup>.

Las prácticas de externalización dan lugar con frecuencia a que las personas sean trasladadas entre países sin las medidas de salvaguardia esenciales ni las normas de tratamiento adecuadas. La externalización puede dar lugar al “almacenamiento” a largo plazo o indefinido de los solicitantes de asilo en lugares aislados, o exponerlos a la devolución indirecta y a otras amenazas. Las políticas de externalización también pueden crear o alimentar percepciones negativas de los solicitantes de asilo y los refugiados. Estas medidas tienen el potencial de menoscabar el sistema de protección internacional y, si un número significativo de Estados las adopta, podrían dejar a muchos solicitantes de asilo y refugiados en riesgo de sufrir malos tratos, devoluciones o de quedarse en una situación de limbo jurídico, sin acceso a derechos procesales o sustantivos.

A continuación, se describen varias categorías de prácticas de externalización.

#### **1. Tramitación extraterritorial**

Algunos acuerdos transfieren la responsabilidad estatal de determinar las solicitudes de protección internacional a un tercer Estado. Esto puede implicar que se traslade la responsabilidad de su tramitación en virtud de la legislación del Estado que externaliza o del tercer Estado. O bien, puede implicar que la determinación de la condición de refugiado se lleve a cabo en el Estado externalizador, al mismo tiempo que a los solicitantes de asilo se les niega la entrada o se les expulsa del territorio mientras están a la espera de la resolución de sus solicitudes.

La tramitación extraterritorial también puede tener lugar fuera del territorio del Estado, incluso a bordo de buques en aguas internacionales. ACNUR considera que la tramitación a bordo de los buques marítimos no es apropiada, a menos que puedan garantizarse unas medidas de acogida y unos procesos de selección de admisibilidad que cumplan las normas internacionales<sup>4</sup>.

En algunos casos, los Estados eluden las responsabilidades jurídicas tramitando las solicitudes de asilo en zonas especiales dentro del territorio en las que se aplica un menor nivel de derechos. Esto puede ocurrir en las zonas de tránsito o “internacionales” de aeropuertos o zonas fronterizas, o en otras áreas de un Estado, incluidos territorios insulares, que se declaren con algún estatus especial “extraterritorial” o como “zona franca”. Si la tramitación y la acogida están sujetos a las mismas normas y garantías que en cualquier otro lugar del territorio estatal, no constituye una tramitación extraterritorial ilícita. Sin embargo, si los derechos y obligaciones son menos amplios o no se aplican en esa zona, representa un intento de eludir la responsabilidad, lo que entraría en conflicto con el derecho internacional.

Los Estados no pueden eludir sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los refugiados y los

derechos humanos tramitando las solicitudes fuera de su territorio. El Estado que recibe una solicitud de asilo, o que ejerce el control efectivo o la jurisdicción sobre un solicitante de asilo, sigue teniendo la responsabilidad conjunta de llevar a cabo la tramitación y de aplicar un trato justo junto con el Estado en cuyo territorio tiene lugar la determinación. Ambos tienen la responsabilidad de garantizar una evaluación rápida y jurídicamente sólida de las necesidades de protección del solicitante, y de proporcionarle protección internacional cuando sea necesario.

## 2. Medidas unilaterales para impedir las llegadas

Las medidas adoptadas por los Estados para impedir que los solicitantes de asilo lleguen a sus fronteras o entren en su territorio para solicitar asilo también pueden suponer una violación de las normas internacionales. Entre ellas se pueden incluir medidas de control fronterizo terrestre, marítimo o aéreo, como las “devoluciones en caliente”, e intercepciones marítimas y devoluciones a terceros países, incluso cuando se les deniega el desembarco o se les ofrece suministros o la reparación de embarcaciones para que continúen el viaje.

Entre los mecanismos que equivaldrían a la externalización también se pueden incluir barreras físicas o procedimentales para entrar en un territorio, o procesos que les deniegan el acceso de facto al asilo. Las “cuotas” de llegadas (es decir, los topes numéricos o los límites de admisión), los periodos de espera externalizados para emitir un fallo sobre las solicitudes presentadas en el territorio o la preselección extraterritorial (por ejemplo, cuando se prohíbe a los solicitantes de asilo presentar su solicitud en el territorio y se les exige que, en su lugar, lo hagan a través de embajadas en el extranjero)<sup>5</sup> pueden entrar en esta categoría. Estas medidas podrían ir en contra de la prohibición de llevar a cabo expulsiones colectivas, del principio de no devolución y del derecho a solicitar asilo y disfrutar de él. Los

Estados tienen derecho a gestionar la entrada en sus fronteras, pero las medidas fronterizas deben ser coherentes con la legislación sobre refugiados y derechos humanos. La gestión de las fronteras no debe impedir el acceso a la protección internacional a quienes la necesitan.

## 3. Medidas de cooperación para impedir las llegadas

A veces se adoptan medidas colectivas por parte de un grupo de Estados para impedir que los solicitantes de asilo lleguen al territorio de un país determinado. Entre ellas se pueden incluir la cooperación bilateral o multilateral en materia de control migratorio (por ejemplo, mediante el envío de oficiales de migración al territorio de otros Estados); los acuerdos de intercepción o vigilancia conjuntos o por delegación; la cooperación informal en las fronteras; y la financiación o formación para el control migratorio. Esta cooperación puede tener fines lícitos y positivos, como el aumento de la capacidad de búsqueda y salvamento o la aplicación de medidas contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, si se diseñan o implementan sin las salvaguardias adecuadas, o con el fin de eludir o trasladar las responsabilidades de protección internacional, estas medidas cooperativas podrían constituir una externalización.

## Cooperación sin externalización: respuestas legales

ACNUR distingue claramente entre las medidas de externalización y los acuerdos legales de transferencia de la responsabilidad de la protección internacional. Estos “acuerdos de transferencia” legales son coherentes con las normas internacionales, con salvaguardias que garantizan el acceso de los refugiados a la protección internacional cuando sea necesario. ACNUR ha publicado unas directrices sobre cómo pueden configurarse en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados; estas pretenden aclarar qué Estado es responsable de tramitar las solicitudes y ofrecer protección

internacional cuando proceda<sup>6</sup>. Los Estados también pueden aplicar legalmente los conceptos de “país seguro”<sup>7</sup>, así como mecanismos regionales de desembarco<sup>8</sup>, y evacuaciones o traslados de emergencia o humanitarios. Estos deben ser regulados e implementados dentro del espíritu de la cooperación internacional, con las debidas garantías de respeto de los derechos. La protección y las soluciones duraderas para los refugiados también pueden llevarse a cabo mediante el reasentamiento, las admisiones por motivos humanitarios y otras vías complementarias y ordinarias, o a través de los regímenes de entrada protegida (que implican la admisión con el fin de solicitar asilo) o los procedimientos de las embajadas. Aunque también suponen un traspaso de la responsabilidad de protección internacional, se diferencian de la externalización en que presentan importantes garantías de equidad procesal y una condición jurídica segura si se determina que las personas afectadas necesitan protección internacional.

ACNUR ha esbozado el siguiente conjunto de principios para ayudar a los Estados a diseñar acuerdos que sean coherentes con la cooperación internacional y el reparto de responsabilidades.

La responsabilidad principal de identificar y evaluar las necesidades de protección internacional recae en el Estado al que llega un solicitante de asilo y en el que busca esa protección o bajo cuya jurisdicción se encuentra. Esta responsabilidad se extiende también para garantizarles unas condiciones de acogida y unas normas de procedimiento adecuadas durante la determinación de la condición de refugiado, y para proporcionarles protección internacional si fuera necesario. Los Estados tienen el deber de realizar investigaciones independientes sobre la necesidad de protección internacional de las personas que solicitan asilo o que pudieran necesitarlo, y de proporcionarles acceso a unos procedimientos de asilo justos y eficientes.

Los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones que les impone el

derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. Deben hacer todo lo posible para garantizar que cualquier medida adoptada para gestionar el desplazamiento, la migración o los movimientos mixtos, ya sea de forma unilateral o en cooperación con otros Estados, tenga en cuenta la protección: es decir, que diferencie y ofrezca medidas adecuadas (basadas en las normas internacionales) que satisfagan las necesidades de todas las personas, incluidas las refugiadas, de las personas con necesidades de protección internacional y de aquellas con necesidades específicas (como los menores no acompañados, las víctimas de la trata o de traumas y los migrantes).

Los Estados no pueden eludir sus obligaciones con respecto al derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos empleando modalidades de transferencia o de tramitación extraterritorial. Tanto el Estado al que se ha presentado o se pretende presentar una solicitud de asilo como aquel en cuyo territorio tiene lugar la determinación siguen teniendo la responsabilidad conjunta de tramitarla y de acogerlos (con unos resultados rápidos y adecuados), en consonancia con sus obligaciones internacionales.

Siempre que un Estado ejerza un control efectivo sobre las personas o lugares en el territorio de otro Estado (o, por ejemplo, en aguas internacionales), sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos seguirán siendo aplicables.

La cooperación internacional para compartir las responsabilidades de protección internacional y garantizar que se pueda acceder a ella es un punto primordial del derecho de los refugiados, como se afirma en el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018. Las prácticas que desplazan las cargas eluden la responsabilidad o frustran el acceso a la protección internacional son incompatibles con la solidaridad global y el reparto de responsabilidades.

## Conclusión

Además de estar viciadas a nivel jurídico, las prácticas que efectivamente deniegan o desplazan la responsabilidad del Estado responsable probablemente resulten ineficaces e insostenibles. Los refugiados a los que se les deniega el acceso a los medios para solicitar protección y disfrutar de ella no encontrarán soluciones, y podrían verse obligados a recurrir a movimientos irregulares a manos de traficantes sin escrúpulos o quedar expuestos a la trata, a las adversidades y a la privación de sus derechos.

La pandemia de la COVID-19 nos ha recordado con crudeza que los retos globales exigen soluciones globales. Los Estados deben trabajar de manera conjunta para alcanzar objetivos comunes claros y basados en unos principios, y tratar de apoyarse mutuamente, en lugar de adoptar estrategias limitadas e introspectivas tal vez impulsadas por la conveniencia política a corto plazo. Evitar las trampas de la externalización redundaría en el interés no solo de los solicitantes de asilo y los refugiados, sino también de los propios Estados. En

2021, se cumple el 70.º aniversario de la Convención de 1951. Garantizar el derecho a solicitar asilo y ampliar la cooperación internacional sería un justo homenaje a este resiliente y duradero instrumento jurídico.

**Madeline Garlick** [garlick@unhcr.org](mailto:garlick@unhcr.org)

Jefa de Políticas de Protección y Asesoramiento Jurídico, División de Protección Internacional, ACNUR

1. Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Preámbulo, párrafo 4
2. "UNHCR warns against 'exporting' asylum", 19 de mayo de 2021 [bit.ly/UNHCR-19052021](https://bit.ly/UNHCR-19052021)
3. ACNUR (2021) *Note on the "Externalization" of International Protection* [www.refworld.org/docid/60b115604.html](http://www.refworld.org/docid/60b115604.html)
4. ACNUR (2017) *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea* [www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html](http://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html)
5. ACNUR (2020) *Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger* [www.refworld.org/pdfid/5ef5c0614.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/5ef5c0614.pdf)
6. ACNUR (2013) *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers* [www.refworld.org/docid/51af82794.html](http://www.refworld.org/docid/51af82794.html)
7. ACNUR (2018) *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries* [www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html](http://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html)
8. ACNUR y OIM (2018) *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea* [www.unhcr.org/5b35e60f4](http://www.unhcr.org/5b35e60f4)