

Mesa Redonda de Expertos
Lisboa, 9-10 de Diciembre de 2002

*Organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados y el Instituto de Políticas Migratorias
Auspiciada por la Fundación Lusoamericana para el Desarrollo*

El concepto de “Protección Efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios de Refugiados y solicitantes de asilo: Resumen de las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos en Lisboa

1. La Mesa Redonda de Expertos, sostenida en diciembre de 2002 en Lisboa, examinó el concepto de “protección efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios de solicitantes de asilo y refugiados. La cuestión sobre qué constituye protección efectiva en un tercer país usualmente surge en la implementación de lo que comúnmente se denomina como primer país de asilo, “seguridad en otro lugar” o el concepto de “tercer país seguro”. La discusión se basó en el documento elaborado por el Prof. Dr. Stephen Legomsky, de la *Washington University* en San Louis, Estados Unidos, titulado “*Returning Asylum-Seekers to Third Countries: The Requirements of Effective Protection*”. La lista de participantes incluyó 30 expertos de 18 países, provenientes de gobiernos, ONGs, el sector académico, la judicatura y profesionales en derecho.

2. La Mesa Redonda se realizó en seguimiento directo del “Programa de Protección” (A/AC.96/965/Add.1 de 26 de junio de 2002), el cual define como una de sus seis metas la “Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios”. Una de las actividades previstas en relación con esta meta es la siguiente: “teniendo en cuenta la Conclusión N° 58 (XL) del Comité Ejecutivo de 1989 sobre el *Problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección*, el ACNUR, en cooperación con los interlocutores pertinentes, ha de analizar las razones de esos movimientos, y proponer estrategias para abordarlos en situaciones concretas, sobre la base de una descripción más precisa de lo que constituye una protección efectiva en los países de primer asilo, y teniendo en cuenta la solidaridad internacional y la repartición de la carga”.

3. El propósito de esta mesa redonda fue identificar los principios, consagrados en la ley, sobre los cuales se pueden elaborar parámetros relativos a políticas para abordar temas concernientes a movimientos secundarios de solicitantes de asilo y refugiados, y que podrían tener un valor práctico para las autoridades al momento de tomar decisiones y adoptar políticas. Los principios deberían ser de carácter práctico e integral, es decir, deben tomar en cuenta consideraciones sobre seguridad física, material y legal.

4. El resumen de las conclusiones que se encuentra a continuación no representa la visión individual de cada participante o necesariamente la del ACNUR, sino que refleja, en general, temas derivados de la discusión.

Contexto General

5. El propósito de examinar el concepto de “protección efectiva” en el contexto del retorno de los solicitantes de asilo y refugiados a terceros países busca:

- mejorar la cooperación internacional con el propósito de compartir las cargas y responsabilidades de la admisión y recepción de refugiados;
- fortalecer la capacidad de protección en los países de asilo;

- promover la solidaridad internacional y el apoyo para generar soluciones;
- referirse a temas relativos a “movimientos irregulares”, incluyendo la trata y el tráfico de personas, la multiplicidad de solicitudes y los casos “en órbita”.

6. Las causas de los movimientos secundarios son diversas e incluyen la carencia de soluciones duraderas; la limitada capacidad para recibir refugiados y proporcionar una protección efectiva durante períodos prolongados; así como carencia de acceso a oportunidades legales de migración. Se recomendó que tales causas requerían un mayor y cuidadoso estudio en relación con situaciones específicas para poder alcanzar una comprensión más clara sobre la cual construir estrategias comprensivas para reducir tales movimientos.

7. El retorno a un tercer país de asilo es tan sólo un elemento en un esquema comprensivo e interrelacionado que busca disminuir (la necesidad de) los movimientos secundarios. Otros elementos identificados de dicho esquema integrado fueron: la referencia a las causas del desplazamiento forzado; el fortalecimiento de la capacidad de protección en los países de asilo; el permitir el acceso a soluciones duraderas, incluyendo la integración local y el aumento de casos de reasentamiento; la adopción de acuerdos sobre la repartición de responsabilidades; la apertura de más canales para el ingreso normal en el contexto de reasentamientos, migración laboral y, de especial importancia, la reunificación familiar; así como medidas coercitivas del derecho penal.

8. La operatividad de la solidaridad internacional y la cooperación internacional para compartir las cargas y responsabilidades que implica la recepción de refugiados resulta crucial para efectuar el retorno bajo determinadas circunstancias de los solicitantes de asilo y refugiados a terceros países. El recibir un gran número de refugiados es una gran contribución de parte de los países en desarrollo, lo cual debe ser reconocido al momento de remover personas que pudieron haber buscado protección en esos países.

Consideraciones estructurales

9. Aunque la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 constituyen el esquema principal, existen otras fuentes de derechos y obligaciones en el derecho internacional que pueden resultar relevantes para considerar si resulta posible o no retornar a un solicitante de asilo o refugiado a un tercer país. Es importante no excluir ninguna fuente de derecho (obligaciones convencionales, obligaciones internacionales consuetudinarias, guías interpretativas tales como las Conclusiones del Comité Ejecutivo) y examinar las circunstancias específicas del caso. La valoración de la protección efectiva requiere un examen individualizado, caso por caso.

10. Para identificar los elementos de la protección efectiva en el contexto del retorno a terceros países, la distinción entre los conceptos del llamado tercer país “seguro” y el primer país de asilo no resulta relevante¹. Esta distinción, sin embargo, resulta importante cuando se trata de la valoración de los vínculos entre el solicitante de asilo o refugiado y el país de destino, en el cual la persona se encuentra en ese momento solicitando el asilo, o el tercer país, así como en relación con temas procedimentales en países de destino. Adicionalmente, las obligaciones de readmisión son más claras en relación con países que ya han brindado una efectiva protección al individuo.

11. No existe la obligación, en el derecho internacional, de que la persona busque protección internacional en la primera oportunidad efectiva que tiene a su disposición. Sin embargo, los

¹ Ver, ACNUR, “Procedimientos de Asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, EC/GC/01/12, 31 de mayo de 2001, párr. 10-18.

solicitantes de asilo y refugiados no tienen un derecho irrestricto de elegir el país que considerará materialmente su solicitud de asilo y le proveerá el asilo. Sus intenciones, no obstante, deberían ser tomadas en consideración².

12. Los Estados pueden concretar acuerdos bilaterales o multilaterales, que sean consistentes con los estándares internacionales en materia de refugiados y derechos humanos, a través de los cuales los solicitantes de asilo podrían ser alentados y estar en la capacidad de buscar protección internacional en la primera oportunidad que tengan disponible. Esto podría lograrse mediante mecanismos y criterios para asignar responsabilidades para la determinación de las solicitudes de asilo y el otorgamiento de una efectiva protección. Estos arreglos deberían tomar en consideración vínculos significativos entre los solicitantes de asilo y un país en particular, tales como las conexiones familiares y otros lazos cercanos. También deberían incluir salvaguardas procedimentales, incluyendo, por ejemplo, una notificación al país receptor informando que el fondo de la solicitud de asilo no ha sido estudiado. La efectividad de tales acuerdos requiere de un estudio cuidadoso y una revisión periódica, en cuanto a la eficiencia operativa y sus implicaciones en cuanto a recursos.

13. Aparte de considerar la repartición de cargas con aquellos países que reciben grandes cantidades de refugiados, muchos participantes cuestionaron si resultaba apropiado, desde la perspectiva de la protección, la ejecución de retornos fuera del contexto de países con sistemas de asilo equivalentes. Al respecto, se destacó la gran disparidad y los bajos niveles de protección existentes en muchos países.

14. Los vínculos familiares y de otros tipos entre la persona que solicita asilo y el país de destino o el tercer país resultan importantes y deben ser valorados. La protección de la familia, como unidad natural y fundamental de la sociedad, es un reconocido principio en materia de derechos humanos.

Factores fundamentales en la apreciación de la “protección efectiva” en el contexto del retorno a terceros países

15. Los siguientes elementos, que no tienen carácter exhaustivo, son factores fundamentales para realizar la valoración de la “protección efectiva” en el contexto del retorno a un tercer país:

- a) La persona no tiene un riesgo fundado de persecución en el tercer Estado, por motivos contemplados en la Convención de 1951.
- b) Existirá un respeto por los derechos humanos fundamentales en el tercer Estado, de conformidad con los estándares internacionales, incluyendo –aunque sin limitarse– los siguientes:
 - no existe un riesgo real de que la persona sufriría tortura o tratamientos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el tercer Estado;
 - no existe un riesgo real contra la vida de la persona en el tercer Estado;
 - no existe un riesgo real de que la persona sería privada de su libertad en el tercer Estado, sin las garantías del debido proceso.
- c) No existe un riesgo real de que la persona sería enviada, por el tercer Estado, a otro Estado en el cual no recibiría una protección efectiva o se encontraría en riesgo de ser enviado desde ahí a cualquier otro Estado en el cual dicha protección no estaría disponible.

² Conclusión No. 15 (XXX) del Comité Ejecutivo (1979), Refugiados sin país de asilo, párrafo h.iii.

- d) El tercer Estado ha acordado, aunque en respeto a los principios de protección de la información, readmitir a la persona como un solicitante de asilo o, según el caso, como un refugiado.
- e) Aunque la adhesión a instrumentos internacionales sobre refugiados y sobre derechos humanos básicos es un indicador fundamental, la práctica actual de los Estados en su cumplimiento de estos instrumentos resulta clave para valorar la efectividad de la protección. Cuando se trata del retorno de un solicitante de asilo a un tercer Estado, la adhesión y el cumplimiento con la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 resultan esenciales, a menos de que el país de destino pueda demostrar que el tercer Estado ha desarrollado una práctica semejante a la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967.
- f) El tercer Estado brinda acceso a la persona a procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiados, los cuales incluyen –como base para el reconocimiento de la condición de refugiado- motivos que estarían reconocidos en el país de destino. Sin embargo, en los casos en que el tercer Estado provea reconocimiento *prima facie* del estado de refugiado, la valoración debe establecer si la persona puede acceder a tal reconocimiento y a la adecuada protección.
- g) La persona tiene acceso a medios de subsistencia suficientes para mantener un estándar de vida adecuado. Luego del reconocimiento como refugiado, el tercer Estado adopta medidas para alcanzar progresivamente su independencia, mientras la persona aguarda la adopción de una solución duradera.
- h) El tercer Estado toma en cuenta cualquier vulnerabilidad especial de la persona afectada y tutela la privacidad de la persona o su familia.
- i) Si la persona es reconocida como refugiado, la protección efectiva permanecerá disponible hasta que se adopte una solución duradera.

Departamento de Protección Internacional
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Febrero, 2003.