

Acceso al territorio y principio de no devolución

11 Diciembre 2023

Puntos clave

- Es importante tener en cuenta que no responder de manera eficaz y coherente a los incidentes relacionados con devoluciones o no garantizar un intercambio eficaz de información interna puede tener graves consecuencias para la protección de los refugiados y suponer un riesgo importante para la reputación del ACNUR.
- Recuerde que colaborar con los Estados y otros actores para garantizar el ingreso al territorio e impedir las devoluciones es una responsabilidad fundamental del ACNUR de conformidad con la función de protección internacional prescrita en su Estatuto.
- Desarrolle una red conformada por refugiados, la sociedad civil y otros socios (incluidos los organismos de las Naciones Unidas); ellos pueden alertar sobre los movimientos de refugiados, así como denunciar (posibles) casos de devolución.
- Colabore con los actores estatales que trabajan en la frontera e imparta formaciones y sesiones de creación de capacidades sobre el principio de no devolución y los sistemas de ingreso que tengan en cuenta la protección.
- Revise y familiarícese con las instrucciones administrativas y las directrices operacionales sobre prevención y respuesta frente a las devoluciones de 2022.

1. Líneas generales

En esta entrada, se tratan las actividades que el ACNUR y sus socios emprenden para garantizar el ingreso al territorio de las personas que necesitan protección internacional, prevenir la devolución y brindar una respuesta adecuada en caso de que se produzcan devoluciones o ello sea inminente.

De acuerdo con el principio de no devolución, los Estados no pueden, bajo ningún concepto,

expulsar o devolver a una persona a territorios donde su vida o su libertad corran peligro, es decir, donde se enfrenten al riesgo de persecución o cualquier otra forma grave de perjuicio. Esta obligación se encuentra consagrada en la Convención de 1951, en los instrumentos regionales del derecho de los refugiados, en los instrumentos internacionales o regionales sobre derechos humanos, y es vinculante en virtud del derecho internacional consuetudinario.

El principio de no devolución ampara tanto a los refugiados como a las personas que solicitan asilo. Dado que la condición de refugiado es declarativa por naturaleza, las personas que solicitan asilo no deben ser devueltas antes de que las autoridades gubernamentales competentes o el ACNUR lleguen a una determinación definitiva sobre su condición.

El principio de no devolución cubre las medidas adoptadas por un Estado para expulsar a personas de su territorio (incluidas sus aguas territoriales). Sin embargo, no se limita a las medidas que adopte el Estado en cuestión dentro de su territorio. Puede ser aplicable dondequiera que el Estado actúe a través de sus agentes (incluso a nivel internacional) y tenga un control efectivo sobre el territorio o lugar, o sobre sus habitantes. El principio de no devolución puede regir, por ejemplo, en las llamadas “tierras de nadie” entre dos países, en alta mar o en las denominadas “zonas internacionales” o “de tránsito” situadas en fronteras terrestres, aeropuertos o puertos marítimos. Es irrelevante que un Estado haya declarado determinados territorios o lugares (por ejemplo, zonas aeroportuarias) fuera del ámbito de aplicación de las leyes internacionales o nacionales.

2. Relevancia para operaciones de emergencia

El principio de no devolución es un asunto prioritario para todas las operaciones del ACNUR, incluso en contextos de emergencia. Las intervenciones del ACNUR en contextos de emergencia tienen por objeto garantizar que los Estados y otros actores adopten todas las medidas razonables y viables para garantizar el ingreso al territorio, prevenir la devolución, vigilar los riesgos y, en caso de que se produzca la devolución, que el ACNUR responda de la manera apropiada.

En reconocimiento de que toda persona tiene derecho a ser protegida contra la devolución sin discriminación de ningún tipo, el principio de no devolución rige en todas las situaciones, incluso durante emergencias a gran escala y movimientos de naturaleza mixta. También se aplica a las personas que ingresaron o se encuentran en un país de forma regular o irregular, hayan pasado o no por un control migratorio, e independientemente de haberse presentado a las autoridades o del momento en que lo hicieron.

3. Guía principal

Objetivos de protección

Garantizar a las personas el acceso a un territorio seguro donde puedan solicitar y disfrutar de asilo o protección internacional, mediante:

a) el permiso de ingresar al territorio para buscar y conseguir protección (no se les debe rechazar ni hacer retroceder en la frontera); y

b) la prevención de su devolución o envío forzosos a su país de origen, independientemente de por qué medio, o a cualquier otro país en el que corran riesgo de persecución o de sufrir otras formas de perjuicio grave.

Principios y normas subyacentes

- El principio de no devolución se establece, entre otros, en el párrafo 1 del artículo 33 de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en otros instrumentos internacionales o regionales pertinentes relativos a los refugiados o a los derechos humanos.
- El artículo 33 se complementa con las prohibiciones a las devoluciones expresadas y desarrolladas en la legislación internacional de derechos humanos, como la prohibición absoluta de repatriación si la persona corre el riesgo de sufrir actos de tortura o tratos o penas inhumanos, y la prohibición de la expulsión colectiva.
- Dado que pertenece al derecho internacional consuetudinario, el principio de no devolución es vinculante para todos los Estados, sean o no partes en la Convención de 1951 u otros instrumentos del derecho internacional de los refugiados o de derechos humanos.
- No se permiten excepciones al artículo 33 de la Convención de 1951 ni a ninguna otra disposición de no devolución del derecho internacional. Además, tampoco se permite a los Estados suspender la aplicación del principio de no devolución en tiempos de guerra o de emergencia pública.
- En virtud del párrafo 2 del artículo 33 de la Convención de 1951, se admiten dos excepciones de carácter limitado al principio de no devolución. Sin embargo, las obligaciones derivadas del principio de no devolución en virtud de la legislación internacional de derechos humanos siguen en vigencia, sin excepción alguna.

Riesgos para la protección

- La devolución o envío de personas refugiadas y que solicitan asilo a lugares donde corren el riesgo de ser perseguidas o de sufrir graves amenazas para su vida si se les impide acceder a un territorio seguro o si son enviadas a un país envuelto en un conflicto armado o donde puedan ser objeto de persecución. Este riesgo puede estar especialmente latente cuando las personas que solicitan asilo y los refugiados se desplazan en flujos mixtos (véase la entrada en la que se [define el término "migrante"](#)).
- Las personas pueden verse obligadas a acceder a un territorio seguro a través de pasos fronterizos irregulares o por medio de contrabandistas de personas, lo que hace que el viaje se torne arriesgado y peligroso, y que se expongan a un mayor riesgo de sufrir actos de explotación por parte de contrabandistas y de ser víctimas de la trata de personas, entre otros delitos.
- Las personas con necesidades específicas que son rechazadas en la frontera también pueden correr un mayor riesgo al no disponer de la atención, el tratamiento o los servicios que tanto necesitan.

Otros riesgos

No tomar medidas para prevenir la devolución o no responder de manera oportuna y adecuada a las devoluciones constituye una violación de un principio básico de la protección de los

refugiados. En virtud de sus obligaciones fundamentales, cuando exista riesgo de devolución, las oficinas del ACNUR deberán interceder por las personas afectadas y brindar una respuesta. No hacerlo podría afectar su reputación y, con ello, comprometer la protección de los refugiados a largo plazo, lo que a su vez podría poner en cuestión su rendición de cuentas.

Puntos de decisión clave

- Se deberán movilizar los recursos humanos necesarios para garantizar un seguimiento adecuado de esta actividad prioritaria y deberán elaborarse informes de manera oportuna.
- Dependiendo del contexto, se deberá interceder ante las autoridades gubernamentales para que el ACNUR y sus socios, según corresponda, puedan monitorear las zonas fronterizas y los distintos puntos de acceso, como aeropuertos y puertos marítimos, y potencialmente establecer una presencia permanente. Sobre todo, si se producen devoluciones periódicamente o hay sospecha de ello.
- Las intervenciones ante el gobierno se deberán realizar de manera oportuna y a través de los canales adecuados.
- Se deberá involucrar, según corresponda, a otros socios para la protección, incluidos el equipo humanitario en el país y el equipo de las Naciones Unidas en el país, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, y otros mecanismos de las Naciones Unidas, especialmente aquellos con capacidad de “acción urgente”; así como a organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales.

Lista de verificación: Prevención y respuesta frente a las devoluciones

- Identificar actores y posibles fuentes de información: la vigilancia fronteriza y de puntos de acceso constituye una fuente primaria de información; pero cuando esto no es posible o no se realiza de forma periódica, la información puede obtenerse a través de otras fuentes, como solicitantes de asilo o refugiados, líderes comunitarios y religiosos, autoridades locales y funcionarios de fronteras, otros organismos de las Naciones Unidas, ONG, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), medios de comunicación, etc.
- Realizar visitas periódicas al terreno; por ejemplo, a zonas fronterizas, puertos y aeropuertos, y establecer contacto con los interlocutores relevantes para sensibilizarlos y crear canales de intercambio de información.
- Recopilar, triangular y validar información y pruebas, e informar internamente a su operación, así como a la oficina y a la División de Protección Internacional (DPI), y externamente a los socios, según corresponda.

- Interactuar con las autoridades locales y los servicios fronterizos, y proporcionarles formaciones u oportunidades de creación de capacidades, o respaldarlos con materiales o equipos. Téngase en cuenta que todo apoyo que se le preste a fuerzas de seguridad ajenas a las Naciones Unidas que no sea para su formación ni para la creación de capacidades debe ajustarse a la [“Política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización”](#) (véase el anexo).
- Si el gobierno lleva a cabo un control migratorio fronterizo de las personas llegadas recientemente, es importante hacer acto de presencia y observar el proceso para garantizar que no se rechace el ingreso de solicitantes de asilo y refugiados.
- Garantizar que existan procedimientos y mecanismos para identificar y diferenciar a los refugiados y solicitantes de asilo de los migrantes (véase la entrada sobre [la definición de migrante](#)).
- Analizar los motivos detrás de las preocupaciones o del accionar del Estado (por qué el Estado está llevando adelante devoluciones) y, junto con las autoridades pertinentes, buscar formas de resolver esas preocupaciones evitando al mismo tiempo las devoluciones. Esto podría lograrse mediante la identificación de medidas para mitigar las inquietudes (percibidas o reales) respecto a la seguridad debido a una afluencia considerable de solicitantes de asilo y de refugiados; para atender las necesidades de la población local a raíz de la competencia (percibida o real) por los recursos o medios de subsistencia, etc.
- Informar a la Oficina y a la DPI de conformidad con las instrucciones administrativas sobre prevención y respuesta frente a las devoluciones (véase más abajo).
- Interceder ante las autoridades y expresarles su preocupación (por ejemplo, mediante reuniones directas, notas verbales, declaraciones públicas, etc., de conformidad con las instrucciones administrativas y las directrices operacional sobre prevención y respuesta frente a las devoluciones).
- Establecer contacto con colegas del país al que la persona ha sido devuelta de manera forzosa. Informarles del incidente y analizar las posibilidades de seguimiento de su caso, lo que incluye cerciorarse de su retorno, seguridad y otras condiciones, y averiguar cuál fue el trato que recibió al momento de su arribo o retorno, según

proceda.

4. Políticas y directrices

[Acceso exclusivo para el personal del ACNUR: Instrucciones administrativas sobr...](#)

[Acceso exclusivo para el personal del ACNUR: Directrices operacionales sobre pr...](#)

[ACNUR, La protección de los refugiados y la migración mixta: el plan de los 10 ...](#)

[ACNUR, "N° 22 \(XXXII\) Protección de las personas que buscan asilo en situacione...](#)

Anexos

[UNHCR, Persons in need of international protection, June 2017](#)

5. Contactos principales

En primera instancia, el Representante Adjunto del ACNUR (Protección), el Representante Asistente del ACNUR (Protección), el Oficial Superior de Protección del ACNUR en el país, el Representante Regional Adjunto/Asistente (Protección) del ACNUR, el Oficial de Protección Regional de la oficina regional (si aplica) o el Asesor Jurídico Regional Superior de la oficina regional del ACNUR designada para la región del país en cuestión, la cual, a su vez, estará en contacto, según sea necesario, con la unidad de pertenencia de la DPI del ACNUR.