La cesación de la condición de refugiado

Mesa Redonda de Expertos en Lisboa
3-4 de mayo de 2001

Organizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)
y el Carnegie Endowment for International Peace
Anfitrión: Fundación Lusoamericana para el Desarrollo

Resumen de conclusiones – La cesación de la condición de refugiado

El segundo día de la mesa redonda de expertos se centró en las cláusulas de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que se refieren al cesación de la condición de refugiado, con base en dos ponencias para la discusión, *Current Issues in Cessation of Protection under Article 1C of the 1951 Convention and Article 1.4 of the 1969 OAU Convention,* por la profesora Joan Fitzpatrick, y *When Is International Protection No Longer Necessary? The "Ceased Circumstances" Provisions of the Cessation Clauses: Principles and UNHCR Practice, 1973-1999*, por Rafael Bonoan. Los participantes también dispusieron de las Directrices del ACNUR sobre la Aplicación de las Cláusulas de Cesación y de contribuciones por escrito del gobierno de Holanda; del Juez Bendicht Tellenbach de la Comisión Suiza de Apelación de Asilo; de la Dra. Penelope Mathew, de la Universidad Nacional Australiana. Los insumos de diversas ONG y otras fuentes se incorporaron al proceso en el transcurso de la discusión. El profesor Walter Kaelin moderó el diálogo.

El resumen de conclusiones que se adjunta a continuación no refleja necesariamente los puntos de vista individuales de cada participante ni del ACNUR sino más bien, en forma amplia, los temas que emergieron de la discusión.

A. La práctica estatal y del ACNUR con respecto a las cláusulas de cesación

(1) Uno de los objetivos de la discusión fue comprender por qué, en general, las cláusulas de cesación contenidas en la Convención de 1951 son disposiciones poco utilizadas por los Estados. Se dio por ello una profusa discusión sobre toda la gama de temas que influyen en la aplicación de las cláusulas de cesación. La discusión terminó por centrarse en el tema más complejo de la aplicación de los artículos 1C(5) y (6). Por esta razón, y en vista del hecho de que los artículos 1C(1)-(4) se utilizan menos, estas conclusiones reflejan el mayor énfasis dado en el diálogo a la aplicación de los artículos 1C(5) y (6).

(2) Varios países no invocan las cláusulas de cesación, al menos en parte, debido a los costos administrativos conexos, incluyendo los costos de implementar procedimientos de revisión; la reconocida probabilidad de que incluso cuando el resultado sea la cesación de la condición, puede no llevar a la repatriación porque aquellos cuya condición de refugiado ha cesado tendrán la posibilidad de permanecer bajo otra condición; y/o que haya una preferencia por parte del Estado por la naturalización según el artículo 34 de la Convención.

(3) En ocasiones, se ha utilizado la cesación como una formalidad con fines administrativos, es decir para transferir la responsabilidad tanto administrativa como fiscal de una entidad gubernamental a otra. En este sentido, puede no tener ningún efecto directo en la vida del individuo o los individuos involucrados.

(4) En algunos Estados se ha efectuado una declaración de cesación general en relación con refugiados de un país específico, no con el fin de revisar la condición de quienes han sido reconocidos como refugiados, sino con miras a limitar las aplicaciones de los solicitantes de asilo provenientes de ese país. En algunos casos, la cesación parece haberse utilizado para designar a un país de origen como generalmente "seguro" en el contexto de la determinación de la condición de refugiado. Desde una óptica similar, leyes recientes de algunos Estados que contemplan la revisión periódica de la condición de refugiado pueden conducir a un mayor interés en invocar las cláusulas de cesación. Estos ejemplos indican que hay necesidad de aclarar las normas pertinentes en la aplicación de las cláusulas de cesación.

(5) En ciertas situaciones específicas ligadas a grandes grupos de refugiados, el ACNUR ha invocado las cláusulas de cesación al emitir públicamente declaraciones de cesación general.

B. Aplicación de la cláusula de cesación por "cambio de circunstancias" (artículos 1C(5)-(6) de la Convención de 1951

a) La cesación como una herramienta flexible

(6) Las disposiciones de cesación relacionadas con "el cambio de circunstancias" [en virtud de las cuales la persona fue reconocida como refugiada] plantean varias interrogantes legales y operativas y son las que más requieren de examen y directrices prácticas por parte de los expertos.

(7) La práctica estatal indica que no necesariamente tiene fundamento el punto de vista según el cual una interpretación más flexible y/o un uso más activo de las disposiciones de cesación relacionadas con el "cambio de circunstancias", conduciría a los Estados a extender la condición plena de refugiado, según la define la Convención, a aquellos que de otro modo se beneficiarían de la protección temporal.

(8) Al considerar un enfoque flexible de la cesación, es útil distinguir entre los procedimientos operativos y los criterios normativos. En el plano operativo, se requiere de un enfoque flexible. Esto incluiría medidas tales como realizar consultas entre las partes afectadas, incluyendo las comunidades de refugiados, y efectuar una implementación por etapas que tome en cuenta las necesidades del país anfitrión, el país de retorno y los refugiados en sí. Por otra parte, en el plano normativo, una aplicación flexible de las cláusulas de cesación no debería dar a entender que las normas de protección podrán disminuirse.

b) Criterios y procesos

(9) El proceso para llegar a una declaración de cesación general demanda coherencia, consultas y transparencia.

(10) Los criterios para declarar una cesación general, según se definen en la Conclusión No. 69 del Comité Ejecutivo (1992) sobre la Cesación de la Condición y en las directrices del ACNUR, son en general adecuados. Sin menoscabo de esto, se requiere de un mayor desarrollo de las

directrices, el cual debería concentrarse en los procedimientos para evaluar el cambio de circunstancias. Ello debe incluir una consideración más amplia de una gama de factores que incluyen la seguridad humana, la sostenibilidad del retorno y la condición general de los derechos humanos.

(11) Los criterios para la cesación deben aplicarse cuidadosamente, no sólo en términos puramente formalistas, sino con plena conciencia de la situación tanto en el país de origen como en el de asilo.

(12) Al determinar si se puede invocar la cesación general con respecto a un grupo específico de refugiados, los siguientes elementos son cruciales: (i) una evaluación de la situación en el país de origen con base en los criterios citados *supra* en los párrafos (10) y (11), con base en toda la información disponible de diversas fuentes; (ii) la participación de los refugiados en el proceso (tal vez incluyendo visitas de los refugiados al país de origen para examinar las condiciones); (iii) un examen de las circunstancias de los refugiados que han retornado voluntariamente al país de origen; (iv) un análisis de las potenciales consecuencias de la cesación para la población de refugiados en el país anfitrión; y (v) la aclaración de las categorías de personas que seguirán necesitadas de protección internacional y de los criterios para reconocer las excepciones a la cesación.

(13) Después de una declaración de cesación general, los procedimientos deben implementarse de manera flexible, consultada y por etapas, sobre todo en los países en desarrollo que albergan a grandes números de refugiados.

(14) Los factores claves para el éxito de la implementación de una cesación general incluyen el acuerdo sobre los procedimientos y cronogramas de implementación entre los Estados, el ACNUR, las ONG y los refugiados; el ofrecer orientación a los refugiados; el intercambio de información; y la provisión de asistencia a los refugiados.

c) La aplicación parcial o focalizada de la cláusula sobre "cambio de circunstancias"

(15) Los posibles criterios para una aplicación parcial o focalizada de las cláusulas de cesación demandan un examen más minucioso. Pueden darse dos situaciones. En la primera, un cierto subgrupo, en lugar de todo el conjunto de refugiados de un determinado país de origen, puede ser objeto de la cesación. Este enfoque fue aplicado por ACNUR en una ocasión, en relación con la declaración de cesación general para los refugiados etíopes del régimen de Mengistu, mas no para los refugiados etíopes que habían huido posteriormente. En algunas circunstancias podría ser posible utilizar un enfoque similar.

(16) El segundo uso posible de la cesación parcial sería con respecto a personas de un área particular del país de origen. Debe tomarse en consideración la importancia de no someter a los refugiados a una revisión innecesaria a la luz de cambios que pueden, de hecho, ser temporales. La idea del eventual retorno a zonas seguras del país de origen demandaría un cuidadoso examen adicional en el contexto de la cesación. Por ejemplo, utilizar la idea de la reubicación o huida interna, propias de la determinación de la condición de refugiado, no es adecuado en el contexto de la cesación y plantearía inquietudes sobre los derechos humanos, especialmente por la creación o expansión de situaciones de desplazamiento interno.

d) La aplicación individual de la cláusula sobre "cambio de circunstancias"

(17) Al aplicar el artículo 1C(5)-(6), la práctica hasta ahora ha sido que la cesación se declare con respecto a un grupo, en vez de casos individuales dentro de un grupo mayor de la misma nacionalidad. Si bien ningún elemento de la Convención excluye a priori su empleo con respecto a un refugiado individual, tal enfoque demandaría un mayor análisis si fuera a emplearse, por la necesidad de proporcionar un grado mínimo de estabilidad para los refugiados individuales.

e) Las razones imperiosas

(18) Se entiende que la aplicación de la excepción por "razones imperiosas" a la cesación general, contemplada en el artículo 1C(5)-(6), va más allá de la letra en sí de la disposición y se aplica también a los refugiados definidos en el artículo 1A(2). Esto refleja un principio humanitario general que ya se encuentra consolidado en la práctica Estatal.

(19) Además, la Conclusión No. 69 del Comité Ejecutivo estipula una excepción humanitaria adicional para aquellas personas cuya larga permanencia en el país anfitrión haya tenido como resultado fuertes lazos familiares, sociales y económicos. Estas y otras categorías similares de casos deberían beneficiarse de una condición legal segura.

f) La cesación en situaciones de afluencia masiva

(20) El uso de la cesación durante afluencias en gran escala depende de la situación en el país de origen y la condición de los refugiados en los países anfitriones. Se puede categorizar del modo siguiente:

- *La determinación* prima facie *del grupo según la Convención de 1951 y/o la Convención de la OUA.* Se aplican las cláusulas de cesación incluidas en las Convenciones.

- *La protección temporal ante una afluencia masiva que incluye a personas cubiertas por la Convención de 1951.* Puesto que la protección temporal descansa sobre el marco de la Convención de 1951, es crucial que en tales situaciones se respeten las cláusulas de cesación. Esto puede lograrse, por ejemplo, promoviendo la repatriación voluntaria con seguridad y dignidad, cuando las condiciones lo permitan, y otorgando acceso a procedimientos para la determinación de la condición de refugiado cuando se levante la protección temporal, sino antes. El acceso a la determinación de la condición de refugiado tras el levantamiento de la protección temporal debe tomar en cuenta las excepciones humanitarias y de derechos humanos, y en particular las razones imperiosas surgidas de una persecución previa.

- *La protección complementaria o un concepto más amplio de la protección temporal.* Se podría recurrir a un conjunto diferente de procedimientos y criterios, vinculados a las razones para el reconocimiento, en vista de que se aplicaría a quienes no están cubiertos por la Convención de 1951. Tales normas tendrían aún que desarrollarse, dependiendo de la situación.

g) La relación con soluciones duraderas

(21) Como principio rector, la cesación de la condición de refugiado debe conducir a una solución duradera. No debe dar lugar a que las personas residan en un Estado anfitrión en condición incierta. La cesación tampoco debe necesariamente llevar al retorno.

(22) Si bien la repatriación voluntaria y la cesación pueden ambas ser elementos de un enfoque integral para responder a ciertas situaciones específicas de refugiados, las normas y políticas aplicables a cada una son diferentes. El análisis de las circunstancias de los refugiados que se repatrían voluntariamente podría ser un elemento importante al determinar si debe procederse con una declaración de cesación general.

(23) Los casos residuales que queden luego de concluir un programa de repatriación voluntaria pueden dividirse *grosso modo* en dos categorías. Donde se ha dado una determinación individual de la condición, las cláusulas de cesación pueden aplicarse si las circunstancias así lo ameritan. Donde no se ha dado una determinación individual (ya sea debido a una determinación *prima facie* de la condición de refugiado o debido al otorgamiento de protección temporal), los individuos que no escojan la repatriación voluntaria deben tener derecho a determinaciones individuales que, además de los principios que normalmente se aplicarían en tales determinaciones, pueden además incluir una revisión de si las circunstancias han cambiado en su caso particular, o si hay razones imperiosas surgidas de una persecución previa.

(24) En aquellos casos en que el retorno no sea una opción viable, será necesaria la naturalización o, cuanto menos, algún tipo de residencia permanente.

C. El cambio de circunstancias personales según los artículos 1C(1)-(4) de la Convención de 1951 y los artículos 1.4(a-d) de la Convención de la OUA

(25) La cesación con base en cambios en las circunstancias personales debe evaluarse según los criterios de voluntariedad, intención y protección efectiva, los cuales no deben aplicarse de manera formalista. Las conclusiones contenidas bajo este encabezado en la ponencia de la profesora Fitzpatrick recibieron el aval generalizado [de la mesa redonda].

D. La relación entre la cesación y la determinación de la condición de refugiado

(26) En principio, los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado y de la cesación [de la condición] deben considerarse procesos separados y distintos, los cuales no deben confundirse.

(27) Si, en el transcurso del procedimiento de asilo, se dan cambios fundamentales en el país de origen, las autoridades de asilo tendrán la obligación de probar que tales cambios son en efecto fundamentales y duraderos. Las excepciones humanitarias deben efectuarse correctamente en tal contexto; es decir, por ejemplo, en casos en que los individuos han sufrido previamente formas severas de persecución.

E. Observación final

(28) Se consideró que en general las Directrices del ACNUR sobre la Cesación están bien diseñadas pero deberían actualizarse con base en los resultados de esta reunión. Se debería prestar especial atención a garantizar que la cesación sólo se inicie luego de consultas plenas y un diálogo abierto con todas las partes afectadas.