

CONSULTAS GLOBALES  
SOBRE PROTECCIÓN  
INTERNACIONAL

EC/GC/01/4  
19 de febrero de 2001

Primera reunión

Original: Inglés

## **LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN SITUACIONES DE AFLUENCIA MASIVA: MARCO GLOBAL PARA LA PROTECCIÓN**

### **I. INTRODUCCIÓN**

1. Los desplazamientos masivos plantean retos particulares para los Estados receptores, para otros Estados afectados en la región y, crecientemente, para la comunidad internacional. Los Estados, al igual que el ACNUR, han tenido que enfrentar las complejidades de dar una respuesta de protección adecuada en tales circunstancias. Resulta evidente la necesidad de una contar con mayor claridad en el ámbito efectivo de la protección internacional en situaciones de afluencia masiva, especialmente en vista de la variabilidad en las respuestas empleadas ante los desplazamientos masivos.
2. La actual nota pretende: (i) describir y clasificar las respuestas que han surgido a las afluencias masivas; (ii) identificar y analizar los temas relevantes que requieren una solución; y (iii) ofrecer recomendaciones conducentes al desarrollo de enfoques coherentes y prácticos al problema, que puedan ajustarse al contexto particular pero que sigan los parámetros fijados por los principios mundialmente aceptados de protección a los refugiados consagrados en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

### **II. RESPUESTAS EXISTENTES A LAS AFLUENCIAS MASIVAS**

3. Usualmente en casos de afluencia masiva resulta imposible determinar individualmente la condición de refugiado. Ello puede deberse a que los sistemas utilizados para la determinación individual resultan demasiado engorrosos, caros y lentos ante los grandes números de personas arribadas, o a que no existen tales sistemas. En todo caso, la necesidad evidente de estas personas por obtener asistencia y protección inmediata requiere una respuesta urgente.

4. La respuesta tradicional ha sido recurrir a la determinación *prima facie* o la determinación grupal de la condición de refugiado cuando resulta obvio que los individuos en cuestión son refugiados, sin realizar determinaciones individuales. Más recientemente, sobre todo en Europa pero no solo allí, los Estados enfrentados a afluencias masivas han adoptado, incluso legislado, la fórmula de la “protección temporal”, bajo la cual ofrecen protección y ayuda al grupo sin involucrarse en la determinación individual de la condición de los solicitantes de asilo. En tales casos, se ha reconocido que los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiados, de conformidad con la Convención de 1951 pueden suspenderse y utilizarse sólo cuando, resultan necesarios para determinar las necesidades individuales de protección y las responsabilidades resultantes de los Estados.
5. Los siguientes párrafos examinan los dos enfoques señalados y valoran sus fortalezas y debilidades, con miras a identificar áreas que requieren de una mayor claridad y refuerzo.

### **A. La determinación grupal *prima facie* de la condición de refugiado**

#### **a) Antecedentes**

6. La determinación grupal *prima facie* significa el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado con base en las circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen que dan origen al éxodo. Su fin es garantizar que aquellos que manifiestamente lo requieren, accedan a la protección, la no devolución y un trato humanitario mínimo.
7. Tal enfoque se ha puesto en práctica ampliamente en África y América Latina, y en la práctica se ha aplicado ante afluencias masivas hacia países, como los de Asia Austral, que no disponen de un marco legal para tratar a los refugiados.<sup>1</sup> El ACNUR también ha recurrido a este enfoque de acuerdo con su Estatuto y las resoluciones de la Asamblea General.<sup>2</sup> Según esta práctica, se recurre a la evidencia objetiva disponible sobre la situación o el acontecimiento que provocó el éxodo, para determinar si los miembros del grupo corren peligro por motivos que les permiten calificar como refugiados. El énfasis específico en la situación objetiva que motivó la huida, fijado tanto en la Convención de la OUA de 1984 sobre los aspectos específicos de los problemas de refugiados en África, como en la Declaración de Cartagena de 1951, ha contribuido a facilitar tal valoración. Al mismo tiempo, sin embargo, raras veces se han establecido procedimientos específicos por medio de los cuales realizar la determinación grupal.
8. Dada la naturaleza de las afluencias masivas, puede resultar difícil o imposible brindar de inmediato a los recién llegados un trato acorde con los estándares previstos en la Convención de 1951. En su Conclusión No. 22, adoptada en 1981, el Comité Ejecutivo fijó normas mínimas para el trato que ha de proporcionarse inmediatamente

---

<sup>1</sup> Jackson Ivor, *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1999.

<sup>2</sup> Resolución de la Asamblea General 428(V), Anexo, Párrafo 2. En cuanto a la práctica del ACNUR, ver el *Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de refugiado*, Ginebra, 1979, reeditado en 1992, párrafo 44.

después de que estallan situaciones de afluencia a gran escala. Esta Conclusión ofrece al ACNUR y a los Estados afectados importantes estándares de trato durante una afluencia masiva de refugiados. Es importante señalar, no obstante, que la Conclusión no sustituye los estándares de protección contemplados en la Convención de 1951.

## b) Áreas que requieren aclaración o refuerzo

9. ***La exclusión de personas que no merecen protección internacional:*** Ya que no se recurre a la determinación en las situaciones de afluencia masiva, la identificación de elementos armados o de otro modo no merecedores de la protección internacional constituye un reto especial. Posibles problemas de seguridad, así como la necesidad de mantener el carácter civil y humanitario del asilo, exigen que tales personas sean alejadas prontamente de la población de refugiados y, cuando resulte apropiado, sus casos sean estudiados para ver si se aplica una causal de exclusión de la condición de refugiado. Los aspectos procedimentales para excluirlos de la condición de refugiado deberán elaborarse en mayor detalle para responder a este problema.<sup>3</sup>
10. ***La implementación apropiada de soluciones duraderas cuando la situación se torna prolongada:*** La repatriación voluntaria es la solución más apta en las situaciones de afluencia masiva. Existen, sin embargo, situaciones que se prolongan en el tiempo que demandan atención prioritaria. Las soluciones deben estar supeditadas a arreglos para la distribución de la carga y las responsabilidades entre los Estados, probablemente dentro del marco de un enfoque integral diseñado a la medida de la situación.<sup>4</sup>
11. ***El ajuste de los criterios de reasentamiento:*** procesos de selección para el reasentamiento y determinación de la condición de refugiado están claramente ligados pero son no obstante procesos separados. Normalmente, la determinación con base en los motivos de la Convención de 1951 precede al proceso de reasentamiento, el cual presupone la existencia de la condición de refugiado de conformidad con la Convención de 1951 y luego considera criterios adicionales. El problema surge cuando una persona goza de la condición de refugiado *prima facie*, según criterios más amplios sobre tal condición, pero es rechazada para el reasentamiento porque no satisface la aplicación estricta de los motivos de la Convención de 1951. Esto ocurre más comúnmente cuando el motivo del desplazamiento han sido la violencia o los conflictos generalizados, a menudo agravados por otros factores que contribuyen a la compulsión a huir. Si bien esto es comprensible desde un punto de vista teórico, genera una serie de dilemas significativos. Primero, si proliferan los casos rechazados, como es probable que ocurra si existen cuotas específicas para poblaciones de refugiados *prima facie*, surgirán dudas, particularmente entre los gobiernos de los países de acogida, sobre si tales poblaciones en general están constituidas en verdad por refugiados. Ello puede poner en tela de juicio la viabilidad futura del enfoque *prima facie*. Segundo, para el ACNUR la solución del reasentamiento debe mantener su flexibilidad como mecanismo para responder a las necesidades especiales de protección que afectan a un individuo en el país de acogida. Al margen de que un individuo sea un “refugiado según la Convención” o un “refugiado según la definición extendida” (en la medida en que tal distinción puede hacerse claramente), al surgir una necesidad de protección que puede ser abordada en forma óptima mediante el reasentamiento, el ACNUR debe estar seguro de que podrá efectivamente recurrir a tal solución. En opinión del

---

<sup>3</sup> Ver propuestas contenidas en el documento EC/GC/01/5 de las Consultas Globales.

<sup>4</sup> Ver documento EC/GC/01/7 de las Consultas Globales.

ACNUR, es necesario que los países de acogida reconsideren sus criterios sobre el reasentamiento para que puedan tomar en cuenta las particularidades del reconocimiento de la *prima facie* de la condición de refugiado.

## B. La provisión de “protección temporal”

### a) Antecedentes

12. Europa enfrentó desplazamientos masivos a todo lo largo del decenio de 1990 como resultado de los sucesivos conflictos armados en Europa Sudoriental. Los Estados receptores de grandes cantidades de personas temían que sus sistemas de asilo se desbordaran. Nadie discutió que las personas que huían estaban necesitadas de protección internacional. Sin embargo, ya que se esperaba que los conflictos terminaran pronto como resultado de los esfuerzos de la comunidad internacional, muchos Estados europeos decidieron suspender los procesos para determinar la condición de refugiado según los sistemas existentes, para la determinación individual, ofreciendo en cambio “protección temporal”. Consideraciones similares han motivado a algunos países fuera de Europa a utilizar una terminología y enfoque similares.
13. La mejor manera de entender la protección temporal es concebirla como una herramienta práctica para satisfacer necesidades urgentes de protección en situaciones de afluencia masiva. Se ha demostrado su valor para proteger contra la devolución y asegurar un trato mínimo respetuoso de los derechos humanos, sin saturar los procedimientos para la detención individual en los países de acogida. Su relación poco clara con la Convención de 1951, no obstante, ha provocado una serie de problemas conceptuales y prácticos, sobre todo en torno a la condición y el trato que ameritan los beneficiarios.

### b) Áreas que requieren aclaración o refuerzo

14. **La definición del motivo de la protección temporal:** Ponerse de acuerdo sobre lo que constituye un desplazamiento masivo o a gran escala es un primer paso esencial para definir el factor detonante que activaría la protección temporal. Los desplazamientos masivos surgen por eventos o situaciones graves en el país de origen que son fácilmente reconocibles como el motivo de un éxodo. En términos numéricos, lo que constituye una afluencia “masiva” o “a gran escala” necesariamente variará de país en país y de región en región, y deberá decidirse caso por caso. El análisis deberá tomar en consideración el tamaño y la velocidad de la afluencia y sopesarlo con el tamaño y la capacidad del país de asilo para procesar los casos dentro de sus sistemas para determinar individualmente la condición de refugiado. Es necesario admitir de manera inequívoca que debe existir una situación de afluencia masiva antes de considerar la aplicación de un régimen de protección temporal. También se necesita reconocer más ampliamente que la protección temporal no es un mecanismo utilizable en casos individuales.
15. **Estándares de trato:** Si la crisis que genera el desplazamiento masivo es de corta duración, el trato debería en primera instancia respetar los estándares fijados en la Conclusión No. 22 del Comité Ejecutivo. Se reconoce así que las normas de la Convención de 1951 relativas a la residencia permanente pueden no ser apropiadas en prime-

ra instancia, ya que el enfoque de la protección temporal se aplica, por definición, a situaciones pasajeras. Sin embargo, con frecuencia las situaciones que han dado pie a desplazamientos masivos se prolongan en el tiempo y reclaman esfuerzos concertados para promover soluciones duraderas, las cuales claramente podrían incluir una residencia más permanente con sus derechos correspondientes. Un enfoque armonizado de los estándares de trato y la estadía en países que recurren a la protección temporal resultaría provechoso.

16. ***La duración y término de la protección temporal:*** En el contexto de la protección temporal, sigue debatiéndose la cuestión de cuándo, y si, una persona beneficiaria debería acceder a la determinación individualizada de su condición de refugiada. En vista de que la protección temporal es una respuesta transitoria, que complementa el régimen internacional de protección de los refugiados, debería poder accederse a los procedimientos de determinación (o a una condición más permanente) cuando resulte necesario, y dentro de un plazo razonable que permita satisfacer las necesidades más duraderas de protección. Los criterios para poner fin a la protección temporal en situaciones de afluencia masiva deben definirse con mayor precisión, no solo para la situación específica, sino en términos generales.

### III. EL MARCO DE LA CONVENCIÓN DE 1951

17. Se reconoce que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 constituyen el marco fundamental para la protección y el trato de los refugiados. Las afluencias masivas pueden demandar enfoques prácticos distintos; no obstante, el marco de la Convención ha de retener siempre su lugar, como se indica en los párrafos anteriores. Dicho esto, el ACNUR también querría señalar que nada en las disposiciones de la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 impide su aplicación en situaciones de afluencia masiva. El obstáculo no ha sido tanto la Convención en sí, como los procesos individualizados establecidos para implementarla, ligados a percepciones de la Convención como una herramienta para lograr la integración.
18. Al reflexionar sobre las ventajas y dificultades de diseñar nuevos enfoques para encarar los arribos masivos en países que poseen sistemas de protección, bien desarrollados e integrales, basados en la Convención, los Estados podrían considerar deseable reflexionar sobre los aspectos que siguen:
- La definición de refugiado según la Convención puede aplicarse colectivamente en éxodos a gran escala. Las evaluaciones individuales del elemento subjetivo—el temor fundado a la persecución—normalmente resultarían innecesarias por resultar patentes, según los términos de la Convención, en el acontecimiento o la situación que obviamente precipitó la huida.
  - La Convención es un instrumento para la protección de los refugiados, no un instrumento para las migraciones, y no necesariamente demanda que la condición de refugiado sea permanente. El régimen para los refugiados está vinculado a la cambiante naturaleza de las condiciones en el país de origen. Analizando la redacción de sus diversas disposiciones, el trato que exige la Convención está condicionado por ciertos criterios, algunos relativos a la duración de la estadía, otros a las necesidades inmediatas. Es enteramente posible, en el contexto de la Con-

vención, desarrollar una respuesta a los arribos masivos que, dependiendo de la situación específica, se supedita a la temporalidad y el retorno.

- Temas que merecerían un análisis más profundo en el contexto de la determinación grupal, según la Convención, incluyen conceptos como la “estadía legal”, los límites de la cesación, y la persecución en el contexto de diferentes situaciones de conflicto. Los procedimientos y los procesos para la determinación grupal también podrían examinarse en más detalle.
  - En general, es importante comprender que la Convención de 1951, puede aplicarse directamente en casos de afluencias masiva a países que disponen de procedimientos avanzados para la determinación de la condición de refugiado, y tomar esto en cuenta al desarrollar estrategias adicionales para responder a estas situaciones.
19. Aún es posible profundizar en este tema y, conforme resulte necesario, identificar áreas que requieran de una mayor claridad o el desarrollo de nuevos estándares. Tal examen tendría la ventaja de anclar la respuesta de protección en parámetros internacionalmente aceptados. También traería consigo una mayor consistencia, posibilitaría comparar diferentes respuestas regionales o incluso nacionales, y volvería más predecible el proceso.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

20. Hay diferencias evidentes entre las formas como se han implementado cada una de estas respuestas al desplazamiento masivo. El objetivo general es maximizar el potencial de las diversas respuestas, al tiempo que se garantiza su compatibilidad con las normas internacionales de protección de los refugiados. Ello debería acompañarse de un nuevo análisis de la flexibilidad inherente en la Convención de 1951 en sí. Para acceder a enfoques más eficaces y coherentes de protección en casos de afluencias masivas, deben encararse las incertidumbres y deficiencias identificadas en las respuestas existentes. Los temas por resolver en este sentido se centran sobre todo en la condición de los beneficiarios, así como la índole, el contexto y la duración de la protección, además de las dificultades que puedan obstaculizar el hallazgo de soluciones duraderas.
21. A manera de conclusión, podrían tomarse en cuenta los siguientes elementos:
- a. Las afluencias masivas seguirán afectando no solo a los países de acogida y las agrupaciones regionales de Estados, sino a la comunidad internacional como un todo. Es necesario perfeccionar las herramientas para garantizar la protección en situaciones de afluencia masiva, así como maximizar su potencial, al tiempo que se arraigan en el régimen internacional de la protección de los refugiados manteniendo como eje central la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.
  - b. En lo concerniente a la determinación *prima facie*, los problemas al determinar la condición de ciertos grupos de individuos deberán resolverse. En este

contexto, han de aclararse los aspectos procedimentales requeridos para responder al problema de los casos de exclusión en el marco de la determinación *prima facie* a nivel grupal. Además, se invita a los países de reasentamiento a repasar sus criterios de reasentamiento para satisfacer las necesidades específicas de protección y reasentamiento en situaciones grupales *prima facie*.

- c. En cuanto a la protección temporal, es urgente una mejor armonización de los enfoques, integrando estándares aceptables de trato y garantías de acceso a la condición de refugiado según la Convención de 1951 para personas con necesidades perdurables de protección internacional.
- d. Los Estados podrían solicitar al ACNUR que emprenda un estudio comparativo sobre las respuestas de protección en situaciones de afluencia masiva, incluyendo el grado de flexibilidad inherente en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Para perfeccionar su aplicación en situaciones de afluencia masiva, el estudio podría centrarse en aquellas cuestiones que demanden una mayor claridad o desarrollo de estándares o normas, con miras a sugerir formas prácticas y/o legales para responder al problema.

*Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas.*