



Regreso de desplazados internos a Timor Oriental desde Timor Occidental.

JUNHCRM/Kobayashi

Finalización del estatus de refugiado: ¿una guía para determinar cuándo termina el desplazamiento interno?

por Raphael Bonoan

Muchas de las circunstancias que llevan al desplazamiento interno son similares o idénticas a las que causan que ciertos individuos desarrollen un "miedo bien fundado a la persecución" y busquen protección internacional como refugiados.

Más aún, las consecuencias potenciales de retirar la protección a los desplazados internos y los refugiados de forma prematura o errónea puede ser igualmente dañino. Durante las tres décadas pasadas, se han desarrollado estándares y procedimientos a través de un extenso diálogo entre ACNUR y los Estados miembros de la Convención Relativa al Estatus de los Refugiados de 1951, para determinar cuándo los refugiados podrían no necesitar más la protección internacional debido a cambios en las circunstancias de su país de origen. Estos estándares y procedimientos están basados en los Artículos 1 C (5) y (6) de la Convención, los cuales especifican que un refugiado no será reconocido como tal, cuando "las circunstancias en conexión con las

cuales él [o ella] haya sido reconocido como refugiado, hayan cesado de existir". El proceso de cesación del estatus de refugiado puede, por lo tanto, servir como un marco de referencia útil para determinar cuándo termina el desplazamiento interno, al proveer un mecanismo para determinar si hay cambios en las circunstancias que hayan removido las causas del desplazamiento, así como seguridades para evitar la terminación errónea de la protección.

Los lineamientos de ACNUR sobre la interpretación e implementación de las provisiones de 'circunstancias cesadas' de las cláusulas sobre el cese, han propuesto dos estándares básicos con los cuales se debe evaluar el desarrollo en el país de origen.¹ Primero, este debe ser de carácter 'fundamen-

tal', es decir, desarrollo que transforma completamente la estructura política y social del país de origen, así como su situación de derechos humanos.² Este desarrollo incluye: elecciones democráticas, declaraciones de amnistías, desmantelamiento de servicios de seguridad existentes, establecimiento de un sistema judicial independiente, adhesión a los derechos humanos internacionales y la creación de instituciones nacionales para proteger los derechos humanos. Tales reformas deben además ser evaluadas "a la luz de la causa particular de temor", para asegurar que "remueven la base del miedo a la persecución."³

El segundo estándar básico es el de la durabilidad, es decir, se debe demostrar que los cambios en las circunstancias de naturaleza fundamental son estables. ACNUR ha sugerido un período de espera mínimo de 12 a 18 meses, para permitir que ocurra tal consolidación, pero también ha expresado que este período puede variar dependiendo de la

naturaleza de la transición en el país de origen. En el contexto de una transición pacífica hacia la democracia, los cambios en las circunstancias pueden consolidarse rápidamente. De forma inversa, los cambios que ocurren en un ambiente postconflicto o uno de violencia e inseguridad continuas, pueden requerir más tiempo para ser firmemente establecidos. Desde 1973, ACNUR ha aplicado en 22 ocasiones los Artículos 1 C (5) y (6) a poblaciones refugiadas bajo su mandato. Este proceso involucra: a) evaluar la extensión y duración del cambio en el país de origen; b) evaluar las implicaciones del cese para refugiados y todos los países involucrados, y c) desarrollar procedimientos específicos para implementar las provisiones de 'condiciones cesadas', tales como notificar y filtrar a los refugiados, hacer arreglos para la repatriación e identificar soluciones duraderas alternativas para aquellos que no serán repatriados.

Para evaluar los cambios en un país de origen, ACNUR no solo colabora con los gobiernos de los países de origen y asilo, sino que también consulta diversas agencias de la ONU, organizaciones internacionales, grupos de derechos humanos y otras contrapartes no gubernamentales. Se reúne información detallada sobre: desarrollo de nuevas instituciones políticas; integridad de los procesos electorales; efectividad de las agencias que guardan la ley y el orden y de las instituciones judiciales; respeto de la libertad de expresión, movimiento, asociación, y otros derechos humanos; tratamiento de minorías nacionales, étnicas y religiosas, y de retornantes; perspectivas de los refugiados por las condiciones en el país de origen y la posibilidad del regreso; e implementa-

ción de acuerdos de paz (si se aplica).

Al analizar detalladamente los avances en estas áreas, ACNUR puede establecer si las bases para el estatus de refugiado han, de hecho, sido removidas y la protección internacional puede ser retirada con seguridad. Mientras que ACNUR evalúa rigurosamente las condiciones en el país de origen, implementa las provisiones de 'circunstancias cesadas' con cierta flexibilidad. Las cláusulas contienen exenciones para aquellos refugiados que han sufrido persecución tan severa que no puede esperarse que sean repatriados. Además, los refugiados afectados por la aplicación de los Artículos 1 C (5) y (6), tienen la oportunidad de solicitar una exención del cese y la continuación de la protección internacional. ACNUR ocasionalmente excluye de la aplicación de las provisiones de 'circunstancias cesadas', a algún grupo específico de refugiados que, a pesar de cambios de naturaleza 'fundamental' y 'duradera' en su país de origen, pueden enfrentar persecución al regresar.⁴ También ha ocurrido que ACNUR restrinja el enfoque de una declaración de cese, dirigiéndola a un subgrupo de refugiados dentro de una población mayor de refugiados.⁵

Esta flexibilidad, provee otro mecanismo de seguridad importante contra el retiro de protección internacional de los refugiados que continúan necesi-tándola.

Debido a que los Principios Guías no asignan a los desplazados internos un estatus legal al cual estén adheridos derechos específicos, el definir una cláusula de cese para desplazados internos análoga al Artículo 1 C de la convención, puede ser inapropiado.

No obstante, puede ser útil sugerir en términos generales, la posibilidad de que las situaciones de desplazamiento interno lleguen a un fin, debido a un cambio en las circunstancias y proveer guías para lograr esa determinación. Estas guías necesitan atender diversos problemas. ¿Cómo deben evaluarse los avances relacionados con situaciones de desplazamiento interno? ¿Qué papeles deben jugar las agencias internacionales, Estados, ONG y otros en este proceso? ¿Qué mecanismos de seguridad son necesarios para asegurar que la protección no es retirada para los desplazados internos que aún necesitan asistencia? Los estándares y procedimientos de ACNUR para aplicar los Artículos 1 C (5) y (6) de la Convención, pueden ser instructivos al respecto. En ausencia de tal guía, sin embargo, la determinación de cuándo termina el desplazamiento interno seguirá siendo ad-hoc y/o inconsistente, y el riesgo de retiro prematuro o erróneo de la protección a los desplazados internos seguirá siendo alto.

Rafael Bonoan es candidato a PhD del Departamento de Ciencias Políticas del Instituto Tecnológico de Massachusetts.
Correo Electrónico:
rbonoan@mac.com.

Véase Joan Fitzpatrick y Rafael Bonoan, 'Cese de Protección al Refugiado' en Ley Internacional sobre Protección al Refugiado: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional (a publicarse en julio de 2003 por Cambridge University Press).

1. ACNUR, Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar el Estatus de Refugiado (Geneva, 1979, re-editado 1992), párrafos. 135-139; Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Conclusión No. 69 (XLIII), 1992, doc. de la ONU A/AC.96/804; ACNUR, "Nota sobre las Cláusulas de Cese," doc. de la ONU EC/47/SC/CRP.30, 30 mayo 1997; y ACNUR, "Lineamientos sobre la Aplicación de las Cláusulas de Cese," doc. de la ONU UNHCR/IOM/17/99, UNHCR/FOM/17/99, 26 de abril 1999.
2. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Sub-Comité General sobre Protección Internacional, "Nota de Discusión sobre la Aplicación de la Cláusula de Cese por 'Circunstancias Cesadas'," en la Convención de 1951, doc. de la ONU EC/SCP/1992/CRP.1, párrafo 11, 20 dic. 1991.
3. ACNUR, "Nota sobre las Cláusulas de Cese," párrafo 19.
4. Véase ACNUR, "Aplicabilidad de las Cláusulas de Cese para Refugiados de Chile," doc. de la ONU UNHCR/IOM/31/94, UNHCR/FOM/31/94, 28 marzo 1994, párrafo 5(i).
5. Véase ACNUR, "Aplicabilidad de las Cláusulas de Cese por 'Circunstancias Cesadas' a refugiados de Etiopía previo a 1991," doc. de la ONU UNHCR/IOM/91/99, UNHCR/FOM/91/99, 23 septiembre 1999.

