

Nota sobre suspensión de las declaraciones de “cesación general” con respecto a personas o grupos determinados con base en derechos adquiridos a la unidad familiar¹

1. Introducción

1. El propósito de esta Nota es aclarar que es posible en materia de derecho internacional, y puede a veces ser conveniente, suspender la aplicación de una declaración de cesación de personas o grupos determinados con base en un derecho adquirido a la unidad familiar.

2. En circunstancias normales, sería de esperar que se tomaran medidas para que las personas con derechos familiares adquiridos se queden y se integren en la comunidad de acogida *antes* de cualquier declaración de “cesación general”, incluyendo, por ejemplo, el acceso a un estatuto legal, como la residencia, las visas por unidad familiar o la ciudadanía. El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom) ha pedido a los Estados que consideren “medidas adecuadas, que no pongan en peligro la situación creada” para las personas “de las que no se pueda esperar que abandonen el país de asilo debido a una larga permanencia en ese país que haya dado lugar al establecimiento de fuertes vínculos familiares, sociales y económicos en el mismo”.² Sin embargo, cuando estas medidas no han sido acordadas o aún no están en vigor en el momento en que una declaración de “cesación general” tiene efecto, la suspensión de la cesación debería permitir que tales personas continúen beneficiándose de la protección como refugiados, incluyendo la protección contra la devolución, hasta que dichas medidas sean acordadas y/o aplicadas.

3. Las cláusulas de “desaparición de las circunstancias” o “cesación general” del artículo 1C (5) y (6) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) guardan silencio en cuanto a los procedimientos que deben aplicarse. No obstante, las Directrices del ACNUR sobre cesación señalan que:

La cesación de conformidad con el artículo 1C (5) y 1C (6) no requiere del consentimiento o de un acto voluntario del refugiado. La cesación del estatuto de refugiado termina los derechos derivados de ese estatuto. Puede dar lugar al retorno de una persona a su país de origen y puede romper los vínculos familiares, redes sociales y el empleo en una comunidad en la cual el refugiado se ha establecido. Como resultado, una aplicación prematura o por motivos insuficientes de las cláusulas de cambio de circunstancias puede tener graves consecuencias.

¹ También es posible que las declaraciones de “cesación parcial” pudieran ser suspendidas según los términos de esta Nota. Esta Nota sólo se refiere a si la suspensión es posible en materia de derecho internacional; su aplicación en situaciones particulares requeriría un examen más detenido, incluyendo el contexto jurídico nacional. Por otra parte, esta Nota se limita a la suspensión por razones de unidad familiar, en tanto que pueden haber otras razones para justificar la suspensión, pero estas no se tratan en este documento.

² Conclusión del Comité Ejecutivo No. 69 (XLIII) - 1992 – Cese de la aplicación, párr. (e), citada en las *Directrices sobre protección internacional del ACNUR: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, (las cláusulas de “desaparición de las circunstancias”)*, HCR/GIP/03/03, 10 de febrero de 2003, párr. 22 (en adelante “Directrices sobre cesación”).

Por lo tanto es apropiado interpretar las cláusulas restrictivamente y garantizar que los procedimientos para determinar una cesación general son justos, claros y transparentes.³

4. Mientras que las Directrices sobre cesación no mencionan explícitamente la posibilidad de suspender la aplicación de una declaración de cesación - ya sea en general (hasta un punto en el tiempo) o a favor de personas o grupos determinados - no hay nada en el derecho internacional que impida que un Estado o el ACNUR lo hagan, especialmente si la suspensión está en conformidad con los derechos fundamentales y en el espíritu y propósito de la Convención de 1951.

5. El término “suspensión” se refiere a un aplazamiento o interrupción temporal. Puede ser la interrupción de una decisión, opinión, procedimientos, juicio o ley/estatuto.⁴ Un aplazamiento no revoca, anula o deshace lo que ya se había hecho. Simplemente suspende el tiempo requerido para la ejecución del determinado mandato aplazado, para preservar un statu quo en espera de la apelación.⁵

6. Las leyes administrativas de varios países prevén la suspensión o el aplazamiento de las decisiones administrativas con sujeción a los principios de equidad, legalidad, coherencia, racionalidad, igualdad, imparcialidad, proporcionalidad, debida diligencia⁶ y buena fe.⁷ Sin perjuicio de estos principios, la suspensión es un mecanismo procedimental para evitar el daño a determinados individuos o grupos por una decisión administrativa que de otra manera sería aplicable. Estos principios se reflejan en esta Nota.

7. Como la intención de la suspensión de una declaración de cesación general es preservar los derechos humanos de los refugiados, esto estaría permitido.⁸ Si se les aplicara la cesación, tales refugiados estarían en riesgo de grave violación de sus derechos a la unidad familiar adquiridos en el país de asilo. La suspensión garantizaría que las “prácticas de cesación [...] [se realicen] de una manera que sea consistente con la meta de las soluciones duraderas”⁹

³ ACNUR, Directrices sobre cesación, párr. 7.

⁴ Por ejemplo, el *Black's Law Dictionary* define “suspensión legal” como “Una terminación temporal de su fuerza de ley. La suspensión de un mandato por un tiempo limitado opera con el fin de evitar su funcionamiento en ese momento, pero no tiene el efecto de la derogación.” [Traducción no oficial]

⁵ *Ibíd.*

⁶ El principio de “debida diligencia” normalmente se refiere al requisito de garantizar que las decisiones son tomadas con base en todos los hechos y circunstancias pertinentes.

⁷ Estos principios se plasman en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, como: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (“PIDCP”), artículo 14 (Garantías procesales en juicios civiles y penales); *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (“CADHP”), artículos 7 (derecho a ser oído) y 26 (independencia de los tribunales); *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (“CADH”), artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (derecho a un recurso efectivo), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (“DADDH”), artículos XVIII (acceso a los tribunales para hacer cumplir los derechos legales), XXIV (derecho de petición) y XXVI (derecho a proceso regular), *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (“CEDH”) artículo 6 (derecho a un proceso equitativo) y artículo 13 (derecho a un recurso efectivo).

⁸ Ver, Conclusión del Comité Ejecutivo No. 69 (XLIII) - 1992 - Cese de la aplicación, párr. (e). A pesar de que la cesación no significa automáticamente el retorno en todos los casos, se ha sostenido en varias sentencias que el derecho internacional de los derechos humanos podría exigir que las personas no sean devueltas a sus países de origen si esto interfiriera con sus derechos a la vida familiar.

⁹ ACNUR, Directrices sobre cesación, párr. 6

2. Derecho a la vida o la unidad familiar

8. El derecho a la unidad familiar y la vida familiar es inherente al reconocimiento universal de la familia como unidad fundamental de la sociedad, la cual tiene derecho a protección y asistencia.¹⁰ Este derecho está consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos y se aplica a todos los seres humanos, independientemente de su estatus.¹¹ En la protección de los derechos a la vida y la unidad familiar, el interés superior del niño debe ser la consideración primordial. Los Estados están obligados a garantizar que los niños no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen que ello está en función del interés superior del niño.¹² Además, se debe proporcionar protección y asistencia especiales a los niños refugiados.¹³

9. Aunque no existe una definición universal y única de “familia” en el derecho internacional, el ACNUR promueve una definición que es amplia y flexible más que formalista, entre otras cosas, con el fin de apoyar la integración exitosa de las familias de refugiados en sus nuevas comunidades. Una familia, por lo tanto, incluye al cónyuge e hijos dependientes, pero también puede extenderse a personas comprometidas en matrimonio, quienes han contraído un matrimonio tradicional, parejas de derecho y parejas del mismo sexo. También incluye a otros parientes que están fuera del núcleo familiar que dependen - social, emocional o económicamente - de los miembros de la familia de refugiados.¹⁴

10. Los derechos de familia adquiridos en el país de asilo incluyen aquellos creados a través del matrimonio, la filiación o el nacimiento, donde existe un vínculo con un nacional del país de asilo, por ejemplo, casarse con un/a nacional del país de asilo y/o tener hijos de padre o madre nacional del país de asilo y/o ser hijo de padre o madre cuya nacionalidad es la del país de asilo.

3. Distinción entre suspensión y cesación parcial

11. La suspensión de una declaración de “cesación general” es distinta de la “cesación parcial”, que se ha aplicada en el pasado para subgrupos particulares. Sobre la “cesación parcial”, las Directrices sobre cesación disponen, entre otras cosas:

La Convención de 1951 no prejuzga las declaraciones de cesación para diferentes sub-grupos de una población general de refugiados de un país específico, por ejemplo, respecto de

¹⁰ Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General No. 19: Artículo 23 - Protección de la familia, derecho al matrimonio e igualdad de los esposos*, 27 de julio de 1990. Ver también, Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, 25 de julio de 1951, Recomendación B; Consultas Globales sobre Protección Internacional, Resumen de conclusiones: Unidad de la familia, Mesa redonda de expertos en Ginebra, 8-9 de noviembre de 2001.

¹¹ Ver por ejemplo, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, artículo 16; PIDCP, artículos 17 y 23; *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículo 10. Ver también instrumentos regionales, CADHP, artículo 18; CADH, artículo 17; DADDH, artículos V-VI; CEDH, artículo 8.

¹² Ver en particular, *Convención sobre los Derechos del Niño* (“CDN”), artículos 3, 8, 9 y 10; *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, artículos 18 y 19.

¹³ CDN, artículo 22; *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, artículo 23

¹⁴ ACNUR, *Nota sobre reunificación familiar*, julio de 1983; ACNUR, *Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*. Ver también, Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación general No. 16: Derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y protección de la honra y la reputación (artículo 17)*, 1988.

refugiados que huyen de un régimen particular, pero no en relación con aquellos que huyen después de que el régimen fue depuesto.¹⁵

12. Al igual que la “cesación general”, la “cesación parcial” es una evaluación sobre si han “desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales [la persona] fue reconocida como refugiada”¹⁶ para algunos miembros de la población de refugiados, pero no para todos. La cesación parcial reconoce que la cesación general no es apropiada para subgrupos particulares, como determinados grupos étnicos, grupos que han demostrado particular filiación política o aquellos que se basan en la fecha de salida y los acontecimientos en el país de origen. Estas personas mantienen su condición de refugiadas.

13. Por el contrario, una suspensión de la “cesación general” adopta la forma de mandato judicial negativo. A diferencia de la “cesación parcial”, la suspensión no afirma que los motivos para la “cesación general” no existen, sino que son necesarias soluciones duraderas alternativas para abordar la situación de personas o grupos determinados. Por esta razón, también, la suspensión de una declaración de “cesación parcial” también es posible. Las circunstancias particulares que aquí se abordan se refieren a los derechos adquiridos a la unidad familiar en el país de asilo.

4. Efecto práctico de la suspensión

14. Las personas con derechos adquiridos a la unidad familiar que no necesitan protección internacional normalmente deberían ser encauzadas hacia oportunidades de integración local (como se describió en el párrafo 2). En situaciones específicas, la suspensión podría - en términos prácticos - reducir la necesidad de que estas personas recurran a las disposiciones de “exención” individual del artículo 1C (5) y (6) por razones “puramente” de unidad familiar, lo cual difícilmente sería suficiente para calificar a la exención para ellos mismos. El objetivo principal de la suspensión de una declaración de cesación para personas con derechos adquiridos a la unidad familiar es “ganar tiempo” para implementar otras soluciones apropiadas.

15. La suspensión de las declaraciones de cesación no serán convenientes en todas las situaciones de cesación. No se debe utilizar para evitar o retrasar la obligación de aplicar los “procedimientos de exención”. No se puede negar a las personas a quienes puede ser aplicable la suspensión la oportunidad de solicitar la continuidad de la protección como refugiadas en virtud de un “procedimiento de exención”. Esto puede ser apropiado si tienen razones válidas para conservar su condición de refugiado.¹⁷

5. Efectos jurídicos de suspensión

¹⁵ ACNUR, Directrices sobre cesación, párr. 17.

¹⁶ Convención de 1951, artículo 1C (5) y (6).

¹⁷ Notar que el concepto de suspensión de una declaración de cesación general para personas con derechos de familia adquiridos es distinto del derecho a solicitar ser exento de una declaración de cesación general. Los procedimientos de exención se aplican a dos categorías de personas, es decir, “los refugiados que sigan teniendo motivos fundados para temer ser objeto de persecución” (Conclusión No. 69 del ExCom (XLIII) - 1992 - Cese de la aplicación, párrafo (c)) y las personas que tienen “razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores, por negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad” (artículo 1C (5), Convención de 1951). Aunque la vida familiar puede estar conectada con uno o ambos motivos de exención (por ejemplo, si las conexiones familiares de alguien son las razones para temer la persecución), también puede no estar relacionada y no dar lugar a la exención (por ejemplo, el matrimonio con un nacional del país de asilo sin la continuidad de las necesidades de protección).

16. La Convención de 1951 prevé la cesación de la condición de refugiado en circunstancias particulares, pero no existe la obligación de que un Estado así lo haga; el artículo 1C establece las únicas circunstancias en las cuales se puede dar la cesación de la condición de refugiado. De hecho, la Convención de 1951 alienta, en el artículo 34, la asimilación y la naturalización de los refugiados. Por otra parte, la búsqueda de soluciones duraderas es un principio ampliamente aceptado del derecho internacional de refugiados. La suspensión de una declaración de cesación general en espera de la búsqueda de una solución duradera para las personas con lazos familiares estaría en conformidad con el artículo 34, el sistema de refugiados en su conjunto, así como el derecho internacional de los derechos humanos. El Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de la Convención de 1951 hizo hincapié en la importancia de los derechos a la vida y la unidad familiar.

17. La Convención de 1951 no se suspende como cuestión de derecho internacional por la operación de una suspensión de una declaración de cesación general. El tratado y las obligaciones que de él se derivan quedan en pie.

6. Conclusión

18. A la luz de lo anterior, la suspensión de una declaración de cesación general es una herramienta apropiada, con sujeción a las siguientes condiciones:

- Está en concordancia con el objeto y propósito de la Convención de 1951, es decir, asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales;¹⁸
- Es elaborada en una decisión, estatuto u otra instrucción administrativa;
- Se aplica de manera no discriminatoria;
- Se aplica en relación a refugiados que han adquirido derechos en el país de asilo debido a los vínculos familiares establecidos allí;
- Todos los derechos aplicables a los refugiados se mantienen, incluida la protección contra la expulsión o el retorno;
- La duración de la orden de suspensión y cualquier extensión deben estar claramente establecidas con el límite de tiempo máximo de aplicación, que generalmente no debe exceder de un año. Esto evitaría que las personas que se benefician de la suspensión se queden sin un estatus legal permanente o una solución a largo plazo;
- Garantías de protección operantes dirigidas a limitar los incentivos para los matrimonios fraudulentos o los que alientan la generación de matrimonios forzados o matrimonios por explotación o la continuación de esos matrimonios.

**División de Protección Internacional
Diciembre de 2011**

¹⁸ Convención de 1951, preámbulo.