

Mesa redonda sobre la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia

13 y 14 de septiembre 2012

Proyecto de Derechos de los Refugiados, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica

Resumen de conclusiones sobre la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) convocó una mesa redonda sobre la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia en la Ciudad del Cabo, Sudáfrica, el 13 y el 14 de septiembre de 2012, organizada por el Proyecto de Derechos de los Refugiados de la Universidad de Ciudad del Cabo. La mesa redonda fue organizada como parte de un proyecto más amplio con el fin de desarrollar directrices sobre protección internacional¹ y para aclarar la interpretación y aplicación de instrumentos jurídicos internacionales y regionales sobre refugiados a las personas que huyen de conflictos armados y de otras situaciones de violencia a través de las fronteras internacionales. Los antecedentes de la mesa redonda incluyen la percepción de que la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951)² y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967)³ no se ajusta a la magnitud, el alcance y la naturaleza de muchos de los actuales conflictos o situaciones violentas y desplazamientos de refugiados. Mientras tanto, se ha desarrollado una serie de instrumentos de protección complementaria/subsidiaria para los refugiados a nivel regional y nacional para cubrir, de manera más explícita, las personas que huyen entre otros, de los efectos más generalizados de los conflictos armados y otras situaciones de violencia. Esta situación plantea interrogantes sobre la relación entre estos instrumentos y la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (en lo sucesivo denominados conjuntamente como la Convención de 1951).

Los participantes incluyeron a 30 expertos de quince países procedentes de gobiernos, ONG, academias, la judicatura, abogados y organizaciones internacionales. Cuatro documentos de discusión y las presentaciones por parte de los autores, así como dos presentaciones adicionales, informaron la discusión⁴.

¹ ACNUR, Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, diciembre de 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983>. Las directrices complementan y actualizan el Manual y deben leerse conjuntamente.

² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951 (entrada en vigor el 22 de abril de 1954), Serie Tratados de Naciones Unidas, Vol. 189 137 (Convención de 1951).

³ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967 (entrada en vigor el 4 de octubre de 1967), Serie Tratados de Naciones Unidas, Vol. 606 267 (Protocolo de 1967).

⁴ Los documentos de discusión incluyen: (1) Theo Farrell y Olivier Schmitt, *Las causas, la naturaleza y la conducta de los conflictos armados, y los efectos sobre poblaciones civiles, 1990-2010*, abril de 2012, PPLA/2012/03, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f8c3fcc2.html>, (2) Vanessa Holzer, *La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la protección de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia*, septiembre de 2012, PPLA/2012/05, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8995>, (3) Valerie Oosterveld, *Mujeres y niñas que huyen de conflictos y la violencia generalizada: Género y la Interpretación y Aplicación de la Convención sobre los Refugiados de 1951*, septiembre de 2012, PPLA/2012/06, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/504dcb172.html>, (4) Marina Sharpe, *Informe de Evaluación Preliminar de Jurisprudencia y otras fuentes primarias, Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969 y la Protección de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia en el contexto de los*

Este resumen de conclusiones no necesariamente representa los puntos de vista individuales de los participantes o del ACNUR, pero refleja ampliamente, los temas y los entendimientos que surgieron de la discusión.

Entendimiento de los conflictos armados contemporáneos y otras situaciones de violencia

1. En la segunda mitad del siglo veinte hubo un incremento acentuado en el número de conflictos armados internos y otras formas de situaciones de violencia que provocaron desplazamientos en masa de personas a través de fronteras. Desde el fin de la Guerra Fría, se pueden observar dos tendencias principales en las causas, la naturaleza y los efectos de los conflictos armados y otras situaciones de violencia. En primer lugar, se ha producido un aumento de los conflictos armados no internacionales que involucran múltiples actores armados junto con diferentes modalidades de violencia, desdibujando así los límites tradicionales entre la guerra y la paz, y entre combatientes y civiles. En segundo lugar, si bien ha habido una disminución general de la letalidad de los conflictos armados, se ha producido un aumento en los ataques o en aterrorizar a la población civil (y otras formas de "violencia coercitiva" que intentan, por ejemplo, controlar la población). El uso y la disponibilidad de armamento de bajo nivel tecnológico también han contribuido a propagar los conflictos a zonas civiles, incluidos los entornos urbanos. Mientras tanto, hay que tener en cuenta los efectos indirectos de los conflictos - como la pobreza, el deterioro económico, la inflación, la violencia, las enfermedades, la inseguridad alimentaria y la desnutrición y el desplazamiento.

2. El desplazamiento interno y externo también puede ser un indicador de la intensidad de los conflictos y sus efectos, pero no se debe considerar de manera aislada de otros factores. Dependiendo de la situación, puede que las personas se vean imposibilitadas de salir de sus lugares de residencia habitual a medida que sean atrapados - a veces periódicamente y a veces cíclicamente - en la zona de conflicto, incluso en situaciones de violencia urbana y de guerra. El desplazamiento también se ha utilizado como una estrategia militar directa en algunos conflictos, inclusive en forma de "limpieza étnica" o genocidio.

3. Las información cuantitativa sobre los conflictos armados sigue siendo poco fiable y los sistemáticos errores ocultos en la recopilación e interpretación de la información son comunes (véase también el párrafo 39 infra). Esta información también puede estar sesgada en favor de víctimas mortales, y puede que capten las muertes y no otros daños, u otros impactos tales como traumas, problemas de salud intergeneracionales, una disminución en la participación de las mujeres y las minorías en la vida pública, la interrupción de la educación, etc. Cualquier información, por lo tanto, debe abordarse con suma cautela y debe ser triangulada con otra información como parte de una evaluación global. La información cuantitativa siempre debe complementarse con información cualitativa.

4. Sobre las causas de los conflictos armados contemporáneos y otras situaciones de violencia actuales, se observó que generalmente no hay una única explicación para un conflicto determinado, y que las causas son múltiples y superpuestas, y pueden cambiar con el tiempo. Diferentes o similares causas pueden resultar en la perpetuación del conflicto o pueden reavivarlo. Las razones subyacentes

procedimientos individuales de determinación de la condición de refugiado, de próxima publicación. También se hicieron presentaciones por parte de Michael Reed-Hurtado sobre la interpretación y aplicación de la Declaración de Cartagena de 1984, y Bonaventure Rutinwa sobre la relación entre la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) y la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 (Convención de la OUA de 1969) desde una perspectiva histórica. Ambas presentaciones se publicarán en su debido momento.

de los conflictos armados o de otras situaciones de violencia, van desde políticas, étnicas o religiosas, a la explotación de los recursos económicos, el comercio de las drogas y actividades de las pandillas. Además, aunque la mesa redonda no discutió en detalle el significado de "otras situaciones de violencia", la frase se utilizó para referirse a la violencia inferior al umbral del conflicto armado.

5. El fenómeno del reclutamiento de niños como soldados fue mencionado explícitamente como una característica generalizada de los conflictos contemporáneos, incluyendo los desafíos que sus casos presentan para las personas encargadas de la toma de decisiones de la condición de refugiado. Un tema particular que surgió en este contexto fue la forma de evaluar la voluntariedad. Aunque parezca que los niños toman decisiones racionales para unirse a grupos armados o fuerzas armadas, esta decisión no se puede considerar voluntaria en los casos en que la decisión se basa en el miedo o con el fin de asegurar su propia supervivencia económica o su seguridad. La ilegalidad del reclutamiento de niños es también un factor importante en la evaluación de sus solicitudes de protección de refugiados⁵.

La aplicación de la Convención de 1951 a las personas que huyen de conflictos armados o de otras situaciones de violencia

6. La Convención de 1951 es el principal instrumento para la protección de los refugiados, incluidos los que huyen de conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Nada en el texto, el contexto o el objetivo y propósito de la Convención de 1951 impide su aplicación a los conflictos armados u otras situaciones de violencia. De hecho, la Convención de 1951 no hace ninguna distinción entre los refugiados que huyen de situaciones en tiempos de paz o de guerra. Redactado tras la Segunda Guerra Mundial, los redactores entendieron que las personas que huyen de conflictos armados y de otras situaciones de violencia pueden tener un fundado temor de ser perseguidas por uno o más de un motivo de la Convención. Sin embargo, una gran variación en las tasas de reconocimiento de los refugiados para las personas procedentes de países en conflicto sugiere divergencias en la aplicación de la Convención de 1951⁶. Si bien existen algunas buenas prácticas de los Estados en la aplicación de la Convención de 1951 a las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia, también existen jurisdicciones donde son frecuentes las interpretaciones erróneas o excesivamente restrictivas de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951. En otros países, una excesiva dependencia en el uso de protección no relacionada con el Convenio es evidente, por ejemplo, bajo los regímenes de protección complementaria/subsidiaria, que pueden negarles a los refugiados de la Convención la protección que necesitan y merecen.

7. Para los efectos de la aplicación de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, la clasificación de una determinada situación como un conflicto armado puede ser un componente importante de los antecedentes de la solicitud de la condición de refugiado, pero con frecuencia distorsiona la evaluación del motivo de la solicitud, haciendo hincapié en temas que giran en torno al impacto generalizado de la violencia en lugar de la persecución, o en torno a la credibilidad de la solicitud de protección. Los participantes señalaron que, en cada solicitud de protección de los refugiados, sigue siendo necesario comprender y analizar la situación fáctica en el

⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989 (entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990), 1577 UNTS 3 (CDN), artículo 38. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, 25 de mayo de 2000 (entrada en vigor el 12 de febrero de 2002), 2173 UNTS 222, artículos 2 y 3. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998 (entrada en vigor el 1 de julio de 2002) 2187 UNTS 90 (Estatuto de la CPI), artículos 8 (2) (b) (xxvi) y 8 (2) (e) (vii).

⁶ ACNUR, *¿Seguros por fin? La legislación y la práctica en determinados Estados Miembros de la UE con respeto a los solicitantes de asilo que huyen de la violencia indiscriminada*, 27 de julio de 2011, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee022.html>.

país de origen en el contexto adecuado, incluidas las causas, la naturaleza y el impacto del conflicto o la violencia en el solicitante y otros en situaciones similares, y cómo el solicitante se ve afectado por la situación de hecho. La información de calidad de país de origen debe evitar las generalizaciones sobre el conflicto y puede poner de relieve los grupos que son perseguidos⁷.

Un fundado temor de ser perseguido

8. El riesgo de una persona a ser perseguida debe ser evaluado en el contexto de la situación general en el país de origen, tomando en cuenta circunstancias generales así como individuales. En los conflictos armados y otras situaciones de violencia, comunidades enteras pueden sufrir o estar en riesgo de persecución. El hecho de que muchos o todos los miembros de una comunidad en particular pueden correr el mismo riesgo no debilita la validez de ninguna solicitud en particular. La prueba es si el temor de un individuo a ser perseguido es fundado. De hecho, en ocasiones, el impacto de un conflicto en toda la comunidad refuerza, más que debilita, el riesgo de un individuo en particular.

9. No existe ninguna base en la Convención de 1951 para sostener que en los conflictos armados u otras situaciones de violencia el solicitante tiene que establecer un riesgo de daño por encima de la de los demás que se encuentran en este tipo de situaciones (a veces conocido como "riesgo diferenciado"). Además, no hay nada en el texto de la Convención de 1951 que sugiere que un refugiado tiene que ser objeto de persecución, ya sea en general o por encima de las demás personas en riesgo de ser perseguidos. Una persona puede tener un fundado temor de persecución que es compartido por muchos otros.

Persecución

10. Las amenazas a la vida o a la libertad, las graves violaciones de los derechos humanos como la tortura o los tratos inhumanos o degradantes y otras formas de daño grave constituyen persecución a los efectos de la definición de refugiado, ya sean cometidos en tiempos de paz, conflictos armados u otras situaciones de violencia. Del mismo modo, las violaciones graves de derecho internacional humanitario (DIH) pueden constituir persecución⁸. En el contexto de los conflictos armados y otras situaciones de violencia, no se requiere un mayor nivel de gravedad del daño para que el comportamiento equivalga a la persecución. El tema no es si a las personas se les tratan peor en situaciones de conflicto o de violencia que en tiempos de paz, pero si el individuo teme la persecución por razones de protección⁹.

11. Un riesgo de exposición regular a la conducta violenta y otras consecuencias comunes en situaciones de conflicto pueden equivaler a la persecución en el sentido del artículo 1(A) 2) de la Convención de 1951, ya sea de forma independiente o de manera acumulativa, dependiendo de la gravedad de la conducta o de sus consecuencias. Este tipo de conducta puede incluir conductas más generales, como bombardeos, la interrupción del suministro de alimentos, la militarización de hospitales y escuelas, así como conductas - o las consecuencias de éstas - que son de más largo plazo

⁷ ACNUR, *Reunión de Expertos sobre la Complementariedad entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Resumen de las conclusiones*, julio de 2011, párrs. 22-25, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7635>.

⁸ ACNUR, *Reunión de Expertos sobre la Complementariedad entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Resumen de las conclusiones*, julio de 2011, párrs. 13-21, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7635>.

⁹ Por ejemplo, véase la Directriz 1: Civiles no combatientes que temen persecución en situaciones de guerra civil, Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá, disponible en inglés en: <http://www.irb-cisr.gc.ca/eng/brdcom/references/pol/GUIDIR/Pages/civil.aspx>: "Una persona que no participa activamente en las hostilidades asociadas a una guerra civil debe ser tratada por los combatientes de forma humanitaria y sin consecuencias adversas. [...] El hecho de que el trato temido por el solicitante surge de la hostilidad o la violencia practicada por los combatientes que participan directamente en la guerra civil no excluye la posibilidad de que pudieran constituir persecución" (las notas al pie de página eliminadas) y (traducción libre).

y más indirectas, tales como la inseguridad alimentaria, la pobreza, el colapso de los sistemas de atención médica y de los sistemas políticos y educativos, o el desplazamiento. También puede incluir métodos de guerra que representan una conducta de carácter más individual como controles de seguridad, redadas en casas u oficinas, interrogatorios, registros personales y patrimoniales, desalojos forzosos, violencia sexual o restricciones a la libertad de circulación.

12. Al regular la conducta de las hostilidades el DIH puede servir de guía para establecer si determinadas conductas equivalen a la persecución para efectos de la aplicación de la definición de refugiado de la Convención de 1951. Sin embargo, hubo una diferencia de opinión en la mesa redonda acerca de que si la definición de "conflicto armado" del derecho internacional humanitario era útil para la determinación de la condición de refugiado y la persecución. La determinación de si una situación en el país de origen se puede calificar como un "conflicto armado" se consideró como una distracción del tema de los refugiados, que gira en torno a la difícil situación que enfrentaría el individuo si él o ella fueron devueltos a su país de origen; y, además, muchas situaciones de violencia no son clasificados como "conflictos armados" y, sin embargo, los medios que emplean y sus consecuencias pueden ser igualmente violentos o persecutorios. Al menos uno de los participantes consideró que el análisis de situación resultaría en un alcance demasiado amplio para la toma de decisiones subjetiva¹⁰.

El nexa causal y los motivos de la Convención

13. La determinación de qué motivo(s) de la Convención es pertinente para un solicitante que huye del conflicto armado y otras situaciones de violencia debe ser derivada del contexto fáctico, incluidas las causas, la naturaleza y el impacto del daño temido.

14. El vínculo (o nexa) causal requerido bajo la definición de la Convención de 1951 se refiere a la difícil situación de los refugiados más que a la mentalidad del perseguidor. Tal situación puede verse afectada por la motivación del perseguidor, pero también más ampliamente por las causas y la naturaleza, así como el previsible impacto del conflicto o la violencia.

15. Al evaluar la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia, cada uno - y más de uno - de los motivos de la Convención el 1951 pueden ser pertinentes. Un análisis de las causas, la naturaleza y el impacto del conflicto y/o la violencia es necesario para determinar el o los motivos pertinentes de la Convención y el nexa causal con el fundado temor de persecución. Las solicitudes presentadas por personas que han huido de un conflicto o una situación de violencia pueden plantear temas fácticos complejos y son altamente contextuales, enfocándose en las características, atributos y antecedentes particulares del solicitante, considerados dentro del contexto de las causas, la naturaleza y el impacto del conflicto y la violencia.

16. El conflicto y la violencia pueden ser motivados o impulsados por divisiones étnicas, religiosas, políticas o sociales; o pueden afectar a las personas en relación a temas étnicos, religiosos, políticos, sociales o de género. El conflicto y la violencia también pueden tener aspectos que están fuera del

¹⁰ Para determinar qué constituye un "conflicto armado", los participantes señalaron el hecho de que no hay un acuerdo sobre la definición, ni claridad sobre quién decide si un "conflicto armado" existe. No obstante, el documento de opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja titulado "¿Cómo se define el término conflicto armado en el Derecho Internacional Humanitario", marzo de 2008, se consideró útil, disponible en inglés en: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict.pdf>. Ver también, ACNUR, *Reunión de Expertos sobre complementariedad entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Resumen de conclusiones*, julio de 2011, párr. 22, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7635>.

ámbito de aplicación de la Convención de 1951, como motivaciones económicas o penales, pero estas también a menudo están interrelacionados con los motivos de la Convención. Estas motivaciones, propulsores e impacto a menudo implican la existencia de un motivo de la Convención para las personas que pertenecen a una determinada raza, nacionalidad, religión y a un determinado grupo social o que tienen una determinada opinión política.

17. En algunos conflictos armados u otras situaciones de violencia los daños pueden parecer indiscriminados. Sin embargo, las causas subyacentes, la naturaleza y/o el impacto de la violencia que causa los daños pueden revelar que de hecho sí discrimina. Por ejemplo, puede parecer que los civiles en un conflicto determinado corren el riesgo general de sufrir daños por bombardeos, ataques suicidas y/o el uso de artefactos explosivos improvisados. Sin embargo, estos métodos de violencia también pueden ser usados para dirigirse a grupos específicos de la población civil o las zonas en las que residen o se reúnen, debido a sus verdaderos o supuestos perfiles étnicos, religiosos, políticos o sociales. En estos casos, los actos pueden ser persecutorios y vinculados a un motivo de la Convención de 1951. Cabe destacar, también, que la violencia puede ser tanto generalizada (por ejemplo, debido a que se experimenta en todo el territorio) como discriminatoria (porque por ejemplo, hay ataques dirigidos contra grupos particulares) al mismo tiempo.

18. También se discutió la cuestión de la imputación de identidades políticas, religiosas o de otro tipo o puntos de vista, con una llamada especial para investigar más a fondo los grupos sociales imputados en el contexto del conflicto armado y la violencia. También hubo opiniones encontradas sobre si los "civiles" pueden ser un determinado grupo social para los efectos de la definición de refugiado. Algunos participantes consideraron que los "civiles" sólo podían ser un "grupo social" reconocible en sociedades altamente militarizadas. Otros argumentaron que los ataques contra los "civiles" durante un conflicto normalmente tenían connotaciones políticas.

19. Para establecer el nexo causal entre un fundado temor de persecución y un motivo de la Convención, no es necesario que el solicitante de asilo sea conocido por, o que haya sido buscado o atacado individualmente por el(los) perseguidor(es). Como se reconoce en el Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, a menudo puede que el solicitante de asilo no sea consciente de los motivos por la persecución temida. No es su deber analizar su situación hasta identificar las razones en detalle¹¹, y esto no se puede considerar una condición previa para la elegibilidad de la protección.

Persecución por motivos de género en los conflictos armados

20. Se reconoció que la violencia durante situaciones de conflicto armado dirigida a las mujeres y las niñas, o a los hombres y los niños, a causa de su género, sola o en combinación con otros factores, puede ser persecutoria.

21. La violación y otras formas de violencia de género física, sexual y psicológica son formas comunes de persecución perpetradas en situaciones de conflicto armado, en particular contra las mujeres y las niñas, y a veces contra hombres y niños. La violación en conflicto es, por definición, persecutoria independientemente de la finalidad de la violación o la motivación del perpetrador. Los efectos de la violación, incluida la estigmatización social y una mayor vulnerabilidad a la violencia y la discriminación, también pueden equivaler a persecución. Otras formas de persecución por motivos de género que son comunes en los conflictos armados y otras situaciones de violencia incluyen la trata de personas, la esclavitud sexual y la esclavitud conyugal/matrimonio forzado.

22. Se discutieron temas tanto sustantivos como de procedimiento/probatorios. Cinco cuestiones particulares fueron planteadas, la primera fue el tema de la credibilidad. Al evaluar la credibilidad de

¹¹ ACNUR, *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, diciembre de 2011, HCR/IP/4/ENG/REV.3, párr. 66, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983>.

una solicitud de la condición de refugiado por motivos de persecución basada en el género, las personas encargadas de la toma de decisiones deben asegurarse de que no sucumben a las evaluaciones estereotipadas de cómo las mujeres o niñas – o hombres o niños - responden (o se espera que respondan) a este tipo de violencia.

23. La segunda cuestión fue sobre el mérito de la prueba. Por ejemplo, si la violación de mujeres y niñas es generalizada y/o sistemática en un conflicto determinado, un fundado temor de persecución puede ser establecido simplemente por el hecho de ser mujer o niña (es decir, por razones de su género); sin embargo, las investigaciones han demostrado que las solicitudes de muchas de las víctimas o personas en riesgo de violación de los países en conflicto son regularmente rechazadas¹². También se destacó que la información de país de origen sensible al género: a menudo no está disponible, y, a veces, puede ser inexacta debido a la falta de información corroborativa sobre cuestiones de género. Se observó que el mismo problema de falta de información de país de origen se hizo evidente en las solicitudes de los niños, así como en aquellas basadas en la orientación sexual y/o identidad de género.

24. En tercer lugar, al establecerse la persecución, se observó que las secuelas o consecuencias a largo plazo de la violencia sexual y de género son a menudo ignoradas o no se tomaban plenamente en cuenta. Estos efectos podrían incluir el estigma, la discriminación, la exclusión social, cultural y económica, una mayor vulnerabilidad a la violencia o a amenazas de muerte. La ausencia de servicios profesionales psicosociales en los países de origen puede ser un elemento pertinente en la evaluación de una solicitud.

25. En cuarto lugar, la caracterización errónea de los actos de violencia sexual y de género cometidos, por ejemplo, por razones de gratificación personal, más que un ejercicio de poder o de control político, o como privado más que coacción estatal o política, también se señaló como un problema, incluso en relación con el motivo pertinente de la Convención. El enfoque en las motivaciones del autor individual es muy difícil de evaluar con precisión y puede distorsionar y minimizar la violencia en general, así como la impunidad creada por el conflicto. Si bien se reconoce que "la pertenencia a determinado grupo social" es el característico motivo que se aplica en estos casos, los otros motivos - en particular, la opinión política, raza y/o religión real o percibidas - también podrían aplicarse, especialmente en los conflictos que se dirigen a las mujeres y niñas como parte de las estrategias militares, o donde las mujeres y las niñas se defienden contra los maltratos durante los conflictos.

26. Por último, se señaló que las personas encargadas de la toma de decisiones a menudo clasifican el riesgo de la violencia de género como parte de las consecuencias generales indiscriminadas de los conflictos, y por lo tanto no persecutorio en el sentido de la definición de la Convención de 1951. Esto parece que se hace sin considerar sistemáticamente las potenciales razones de esa violencia relacionadas con el género (por ejemplo, las diversas formas en que se utiliza la violación como arma de guerra o como "violencia coercitiva" para destruir el tejido social de la sociedad) o las dimensiones políticas más amplias y de otra índole de los conflictos.

Estatuto de refugiado bajo la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 y la relación con la definición de la Convención de 1951

27. Si bien la Convención de 1951 es el instrumento jurídico universal y principal de protección para los refugiados, los instrumentos regionales de refugiados complementan la Convención de 1951.

¹² H. Baillot, S. Cowan y V.E. Munro, "Escuchando las brechas correctas: Permitir y responder a las revelaciones de violencia sexual dentro del proceso de asilo del Reino Unido" (2012) 12 Ciencias Sociales y Jurídicas 269-296, en inglés; H. Baillot, S. Cowan y V.E. Munro, "Cruzando fronteras, llenando espacios: La (in)credibilidad de la violencia sexual en las apelaciones de asilo" en S. Fitzgerald, ed., en inglés, *Regulando el Movimiento Internacional de la Mujer: De la protección al control* (Nueva York: Routledge 2011) 111-131, en inglés.

En particular, incorporan la definición de refugiado de la Convención de 1951 y también contienen otra definición ampliada de refugiado.

28. En términos de derechos o de la condición de refugiados tras el reconocimiento como refugiado bajo la Convención de 1951 o los instrumentos jurídicos regionales sobre refugiados, no existe una relación jerárquica entre la definición de la Convención de 1951 y las definiciones regionales sobre refugiados contenidas en el artículo I(2) de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 y la Conclusión III(3) de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (véase protección complementaria bajo la Directiva de Reconocimiento de la Unión Europea, en párrafos 36 y 37 infra). La Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 incorporan los derechos concedidos a los refugiados bajo la Convención de 1951. Las definiciones regionales de refugiado determinan quien es objeto de una protección internacional como refugiado, asegurando el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales. Las definiciones regionales, en particular, el artículo I (2) de la Convención de la OUA de 1969, tienen una aplicación específica, aunque no exclusiva, a los refugiados en situaciones de desplazamiento masivo, por lo que es más fácil de determinar la condición de refugiado sobre la base de circunstancias objetivas de la situación en el país de origen al que estas definiciones se refieren.

Convención de la OUA de 1969

29. La Convención de la OUA de 1969, con un objetivo y propósito humanitario, se consideró especialmente relevante en el contexto africano y en las formas contemporáneas de conflictos armados de carácter no internacional y otras situaciones de violencia. Además de incorporar la definición de refugiado de la Convención de 1951, el Convenio de la OUA de 1969 también brinda protección internacional a los refugiados sobre la base de la situación objetiva del país de origen, a saber, "una agresión externa, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público". A pesar de esta orientación objetiva, se señaló que la definición requiere un nexo causal entre la situación objetiva y la compulsión de la persona para salir y solicitar asilo. Cuando las situaciones objetivas contempladas en la Convención de la OUA de 1969 afectan a la totalidad del país o territorio del que la persona ha huido, se puede asumir que existe un nexo causal entre la situación y la compulsión de salir. De hecho, el reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie* - sobre la base de una evaluación objetiva de la situación en el país de origen - se desarrolló como una técnica de adaptación o método simplificado procedimental/probatorio para la determinación de la condición de refugiado en situaciones de afluencia masiva, aunque también se señaló que las técnicas *prima facie* también son aplicables en virtud de la Convención de 1951 (véase el párrafo 40 infra).

30. De las cuatro situaciones de la Convención de la OUA de 1969, se señaló que los "acontecimientos que perturban gravemente el orden público" es el motivo más comúnmente utilizado, inclusive para las personas que huyen de conflictos armados, disturbios internos graves, graves violaciones de derechos humanos u otras situaciones similares.

31. Con base en el material en el documento de discusión¹³, y confirmado por las presentaciones de varios gobiernos africanos que participan en la mesa redonda, se observaron tres enfoques a la relación entre la Convención de 1951 y la de la OUA de 1969 referente a los procedimientos de la determinación individual de la condición de refugiado: en primer lugar, un enfoque secuencial en el que una evaluación con base en los criterios de la definición de refugiado de la Convención de 1951, según lo estipulado en el artículo I(1) de la Convención de la OUA de 1969, precede la aplicación de la definición del artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969; en segundo lugar, un enfoque de "tipo huida", en el que la situación imperante en el país de origen (por ejemplo, un conflicto armado) conduciría a una aplicación inicial de la definición del artículo I(2) de la Convención de la OUA de

¹³ Marina Sharpe, *La Convención de refugiados de la OUA de 1969 y la protección de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia en el contexto de la determinación individual de la condición de refugiado*, de próxima publicación.

1969, en lugar de la definición de refugiado de la Convención de 1951; y en tercer lugar, un enfoque pragmático, en el que la definición del artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 se aplica por razones de eficiencia y facilidad.

32. Se argumentó que el enfoque secuencial sigue más de cerca el esquema de los instrumentos internacionales y africanos, con la Convención de 1951 como instrumento principal. También se consideró que reflejaba el enfoque en otras regiones (se mencionó a Europa específicamente; véase el párrafo 36 infra). Al mismo tiempo, los enfoques "tipo huida" y pragmáticos también se consideraron aceptables en situaciones en las que la causa de la huida era clara. Además, como los derechos y la condición del artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 son equivalentes a los de que gozan los refugiados de la Convención de 1951, el sentido común podría argumentar a favor de los enfoques "tipo huida" y pragmáticos. Al mismo tiempo, se debe prestar más consideración a cualquier inconveniente posterior a personas no asignadas para la protección bajo la Convención de 1951. Se mencionó explícitamente el acceso al reasentamiento y la cesación. En relación a este último, por ejemplo, la exención de la cesación se basa, entre otros, en establecer "persecución en el pasado"¹⁴.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984

33. La Declaración de Cartagena de 1984 es un conjunto de conclusiones (no vinculantes) dirigidas a promover el establecimiento de un régimen de protección en América Latina y garantizar un trato básico para los refugiados. Se basa en los preceptos contenidos en la Convención de 1951, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Sigue los avances en África, en particular, el enfoque de "circunstancias objetivas" de la Convención de la OUA de 1969. La definición de refugiado regional en la Declaración de Cartagena de 1984 tiene por objeto proporcionar un punto de referencia conciso para ampliar las respuestas humanitarias y desarrollar leyes y políticas nacionales.

34. La Declaración de Cartagena de 1984 en la Conclusión III(3) hace un llamado a los países de América Latina a utilizar una definición o concepto de "refugiado" que, además de aquellos cubiertos por la definición de la Convención de 1951, también incluya a las "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". En el entorno actual en algunas partes de las Américas, donde en algunos países la violencia esta incrementándose, el aumento de procedimientos individuales para la determinación de la condición de refugiado y la importación limitada del Documento Legal de la CIREFCA¹⁵, se destacó la necesidad de directrices sobre cómo aplicar la definición en procedimientos individuales. Al menos uno de los participantes exhortó precaución en fijar demasiada atención en proporcionar definiciones legales estrictas de los distintos elementos de la definición, prefiriendo, en cambio, el fomento de un enfoque flexible "humanitario" para la interpretación de los elementos en la definición. Otros consideraron que este enfoque "humanitario" no respondería adecuadamente a las necesidades de abogados y encargados de la toma de decisiones en los procedimientos individuales de la determinación de la condición de refugiado.

35. El término "violencia generalizada", que figura en la Declaración de Cartagena de 1984 se discutió con cierto detalle. Se consideró, sin embargo, que en lugar de tratar de establecer una

¹⁴ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 3: 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")*, 10 de febrero de 2003, HCR/GIP/03/03, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2575>. ACNUR, *Directrices sobre procedimientos de exención de las declaraciones de cesación*, diciembre de 2011, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8333>.

¹⁵ Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina ("Documento Legal de CIREFCA"), ONU, CIREFCA, Ciudad de Guatemala, 29-31 de mayo de 1989, Distr. General de CIREFCA 89/9, abril de 1989. (versión en español) *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, enero de 1990, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1580.pdf?view=1>.

definición del término, o de los otros términos, sería más útil desarrollar una serie de indicadores o un enfoque "espectro", incluyendo la consideración de dimensiones temporales y espaciales, como la gravedad/ severidad, intensidad y efectos/consecuencias de la violencia, violaciones o disturbios.

Protección complementaria bajo la Directiva de Reconocimiento de la UE y la relación con la definición de la Convención de 1951

36. La Directiva de Reconocimiento de la UE¹⁶ reconoce la primacía de la Convención de 1951 y requiere que primero se determine quien califica como refugiado de conformidad con la Convención de 1951 antes de que se evalúe la protección complementaria. Se trata de una relación tanto secuencial como jerárquica (en términos de derechos), que es diferente a la relación de la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 a la Convención de 1951 (véase el párrafo 28 supra). Sin embargo, en la práctica, especialmente en el contexto de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia, las evaluaciones secuenciales no siempre se realizan adecuadamente. Con frecuencia, parece ser que la evaluación de las necesidades de protección internacional sobre la base de la Convención de 1951 es más bien superficial, dando lugar a una excesiva dependencia en la aplicación del artículo 15(c) de la Directiva de Reconocimiento de la UE sobre la base de la designación de la situación en un país o región como cumpliendo el umbral para la aplicación del artículo 15(c) de la Directiva de Reconocimiento de la UE. Según el artículo 15(c) de la Directiva de Reconocimiento de la UE las personas califican para la protección complementaria cuando se enfrenta a un riesgo real de sufrir daños graves que consisten en "las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno".

37. Sobre el significado de "conflicto armado" en el artículo 15(c) de la Directiva de Reconocimiento de la UE, se acordó que no tiene un significado autónomo, aunque el DIH debe ser considerado como informativo y no determinante. Como se señaló anteriormente en el párrafo 12, existen situaciones que no alcanzan el umbral de un conflicto armado en el sentido del derecho internacional humanitario, sin embargo, las personas desplazadas por esas situaciones requieren, no obstante, protección internacional como refugiados, o deben recibir protección complementaria en virtud de la Directiva de Reconocimiento de la UE. Lo que debe de ser determinante en brindar la protección internacional es la necesidad de la protección internacional, no la calificación legal del conflicto que genera esa necesidad¹⁷.

Temas relacionados con procedimientos y credibilidad

38. Los conflictos armados y otras situaciones de violencia suelen crear, para grupos enteros, un riesgo de ser perseguidos, incluso en la forma de amenazas a la vida, la seguridad o la libertad en uno o más de los motivos de la Convención. Como resultado de ello, cada miembro del grupo en busca de protección internacional puede ser considerado como refugiado *prima facie* en virtud del instrumento pertinente.

39. Si bien en general la carga de la prueba recae sobre la persona que presenta la solicitud, la obligación de reunir y analizar todos los hechos pertinentes y las pruebas fehacientes y determinar la elegibilidad para la condición de refugiado se comparte entre el solicitante y la persona encargada de

¹⁶ Unión Europea: Consejo de la Unión Europea, DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), 20 de diciembre de 2011, L337/9, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9053>.

¹⁷ ACNUR, *Reunión de Expertos sobre la Complementariedad entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional de Derechos Humanos: Resumen de las conclusiones*, julio de 2011, párr. 24, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7635>.

la toma de la decisión. Esto es particularmente importante si el país de origen está experimentando un conflicto armado u otra situación de violencia ya que esto dificulta la recolección de información y documentación en general - así como en relación con el individuo. Por lo tanto, también es importante que a los solicitantes se les dé el beneficio de la duda, principalmente en ausencia de evidencia fehaciente.

40. En la práctica, tales barreras probatorias al reconocimiento para solicitantes individuales podrían evitarse mediante declaraciones o designaciones de países enteros o regiones específicas de un país como lugares de los que, debido a las condiciones imperantes, todas las personas que huyeron entre fechas pertinentes, y potencialmente por razones específicas, se les reconozca la condición de refugiado. Entonces los solicitantes individuales sólo tendrían que establecer su identidad, su país o región de origen y su fecha de salida. En tales escenarios todavía es necesario determinar, si procede en el caso individual y en la medida de lo posible, que las disposiciones de exclusión no se aplican.

41. Las personas encargadas de la toma de decisiones deben utilizar los datos estadísticos con gran cautela al evaluar las necesidades de protección internacional. Diferentes fuentes utilizan metodologías diferentes, a menudo en función de su motivación para la recolección de estadísticas, lo que resulta en divergencias sustanciales. Los datos estadísticos pueden proporcionar una indicación del impacto del conflicto y la violencia sobre la población civil, pero pueden ser no concluyentes o poco fiables en cuanto al riesgo, daño y/o motivo pertinente de la Convención.

Próximos pasos

Los participantes exhortaron al ACNUR a desarrollar directrices sobre la protección internacional en estos temas, incluidas las definiciones regionales de refugiado y la Directiva de Reconocimiento de la UE.

División de Protección Internacional
ACNUR
20 de diciembre 2012