

## CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

**Por Guy S. Goodwin-Gill**

*Investigador Superior del "All Souls College" (Oxford)*

### **Introducción**

La Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, con un único Protocolo de "enmienda" y actualización aprobado en 1967 (a cuyo respecto véase *infra*), constituye el elemento central del régimen de hoy en materia de protección internacional de los refugiados, y unos 144 Estados (entre un total de 192 Miembros de las Naciones Unidas) han ratificado ahora alguno de esos instrumentos o ambos (hasta agosto de 2008). La Convención, que entró en vigor en 1954, es con gran ventaja el tratado sobre los refugiados que cuenta con mayor número de ratificaciones, y sigue siendo fundamental también para las actividades de protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, el problema de los refugiados y desplazados ocupaba un lugar muy prominente en la agenda internacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su primer período de sesiones, de 1946, reconoció no sólo la urgencia del problema, sino también el principio cardinal de que "no será obligado a regresar a su país de origen ningún refugiado o persona desplazada que ... exprese razones válidas en contra del regreso ..." (resolución 8 (I), de 12 de febrero de 1946). La primera respuesta de las Naciones Unidas en el período de posguerra consistió en un organismo especializado, la Organización Internacional de los Refugiados (1946–1952); pero a pesar del éxito que logró en cuanto a brindar protección y asistencia y facilitar soluciones, resultaba onerosa y también quedó atrapada en los problemas políticos de la guerra fría. En consecuencia, se resolvió sustituirla por un organismo temporal, inicialmente no operacional, y complementar la nueva institución con una revisión de las disposiciones de los tratados acerca del régimen de los refugiados.

El contexto histórico también contribuye a explicar tanto la naturaleza de la Convención como algunas de sus evidentes limitaciones. Seis años apenas antes de su concertación, la Carta de las Naciones Unidas había establecido los principios de soberanía, independencia y no injerencia en el dominio reservado a la jurisdicción interna como fundamentales para el éxito de la Organización (Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas). En diciembre de 1948, la Asamblea General había aprobado la Declaración universal de derechos humanos, que en el párrafo 1 de su artículo 14 reconoce que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país"; pero en el derecho internacional de esa época apenas comenzaba a verse en el individuo al beneficiario de los derechos humanos. Estos factores son importantes para comprender

tanto la forma en que se redactó la Convención de 1951 (es decir, inicial y principalmente como un acuerdo entre Estados sobre el trato que habrían de dar a los refugiados), como también el carácter del régimen de protección internacional de los refugiados, esencialmente *por reacción* (es decir: lo que activa el sistema es un desplazamiento transfronterizo, por lo que no caben en su alcance ni la prevención ni la protección de las personas desplazadas dentro de sus países).

### **El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Convención de 1951**

Después de largas deliberaciones en su Tercera Comisión, la Asamblea General dispuso la sustitución de la Organización Internacional de los Refugiados por un órgano subsidiario (con arreglo al Artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas); y en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, decidió establecer a partir del 1º de enero de 1951 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El mandato del Alto Comisionado, establecido inicialmente por tres años, fue renovado después por períodos quinquenales sucesivos hasta 2003, cuando la Asamblea General decidió "mantener la Oficina en funciones hasta que se dé solución al problema de los refugiados" (párrafo 9 de la resolución 58/153, de 22 de diciembre de 2003).

La responsabilidad primordial del Alto Comisionado, establecida en el párrafo 1 del Estatuto que figura en el anexo de la resolución 428 (V), consiste en proporcionar "protección internacional" a los refugiados y, ayudando a los Gobiernos, buscar "soluciones permanentes del problema de los refugiados". Sus funciones de protección incluyen expresamente "promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos" (apartado a) del párrafo 8 del Estatuto).

Un año antes, en 1949, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas había designado un Comité Especial para "considerar la conveniencia de preparar una convención revisada y consolidada relativa al estatuto internacional de los refugiados y los apátridas y, si estima conveniente tal procedimiento, elaborar el texto de esa convención".

El Comité Especial decidió tratar la situación de los refugiados (los apátridas fueron incluidos posteriormente en una segunda convención, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954), y elaboró un proyecto de convención. Su proyecto provisional se basó en la práctica de la Organización Internacional de los Refugiados con arreglo a su Constitución; identificaba diversas categorías de refugiados, como las víctimas de los regímenes nazis o falangistas y las reconocidas en virtud de anteriores acuerdos internacionales, y también adoptó el criterio general del temor fundado de persecución y la falta de protección (véase el documento de las Naciones Unidas E/AC.32/L.6, de 23 de enero de 1950).

En agosto de 1950, el Consejo Económico y Social devolvió el proyecto para su nuevo examen antes de su consideración por la Asamblea General, y completó el Preámbulo y la definición de los refugiados. En diciembre de 1950, la Asamblea General decidió convocar una Conferencia de Plenipotenciarios para completar la redacción de la Convención (resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950).

La Conferencia se reunió en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951 y empleó como base de sus deliberaciones el proyecto que había preparado el Comité Especial de Refugiados y Apátridas, salvo que el Preámbulo era el aprobado por el Consejo Económico y Social y el artículo 1 (definición) era el recomendado por la Asamblea General que figuraba en el anexo de la resolución 429 (V). Al aprobar el texto definitivo, la Conferencia aprobó también por unanimidad un Acta Final que contenía cinco recomendaciones referentes a los documentos de viaje, la unidad de la familia, las organizaciones no gubernamentales, el asilo y la aplicación de la Convención más allá de su alcance contractual.

A pesar de la complementación que se procuraba entre las responsabilidades del ACNUR y el alcance de la nueva Convención, existía ya una diferencia destacada: el mandato del ACNUR era universal y general, sin limitaciones de carácter geográfico ni temporal, mientras que la definición que la Asamblea General transmitió a la Conferencia, que correspondía a la resistencia que manifestaban los Estados a firmar un "cheque en blanco" respecto de cantidades desconocidas de refugiados futuros, se limitó a quienes se hubieran convertido en refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 (y la Conferencia habría de añadir una posibilidad más al permitir a los Estados que limitasen sus obligaciones a los refugiados resultantes de acontecimientos ocurridos *en Europa* antes de la fecha crítica).

### **La definición de los refugiados incluida en la Convención**

El párrafo 1 del artículo 1A de la Convención de 1951 aplica el término "refugiado", en primer lugar, a toda persona que haya sido considerada como refugiada en virtud de acuerdos internacionales anteriores. El párrafo 2 de ese artículo, interpretado junto con el Protocolo de 1967 y sin la limitación temporal, establece a su vez una definición general de los refugiados que incluye a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de origen y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Los apátridas también pueden ser refugiados en este sentido, entendiéndose que el país de origen (o de ciudadanía) es "el país de residencia anterior habitual". Quienes posean más de una nacionalidad sólo se considerarán refugiados conforme a la Convención si sus otras nacionalidades son ineficaces (es decir, no otorgan protección).

El refugiado debe encontrarse "fuera" de su país de origen, y el hecho de haber huido, de haber cruzado una frontera internacional,

constituye parte intrínseca de la condición de refugiado, entendida en su sentido corriente. Sin embargo, no es indispensable haber huido debido al temor de persecución, ni tampoco haber sido perseguido efectivamente. El temor de persecución apunta al futuro, y también puede surgir durante la ausencia de la persona de su país de origen, por ejemplo, como consecuencia de un cambio político ulterior.

### **La persecución y los motivos de persecución**

A pesar de que el peligro de persecución es fundamental en la definición de los refugiados, la "persecución" misma no está definida en la Convención de 1951. Los artículos 31 y 33 hacen referencia a las personas cuya vida o libertad "estuviera amenazada" o "peligre", de modo que la persecución incluye claramente la amenaza de muerte o de tortura, o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Un análisis completo realizado hoy obliga a vincular el concepto general con la evolución que se ha producido en el campo los derechos humanos (véase el artículo 7 de la Convención contra la tortura de 1984; el artículo 3 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966; el artículo 6 del Convenio europeo de derechos humanos de 1950; el artículo 5 de la Convención americana sobre derechos humanos de 1969; y la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos de 1981).

Al mismo tiempo, el temor de persecución y la falta de protección son, en sí mismos, elementos vinculados entre sí. La persona perseguida evidentemente no goza de la protección de su país de origen, mientras que la falta de protección en el plano interno o externo puede crear una presunción de probabilidad de persecución y sobre el fundamento de cualquier temor. En cambio, no existe vinculación necesaria entre la persecución y la autoridad gubernamental. El refugiado que prevé la Convención, por definición, *no puede o no quiere* acogerse a la protección del Estado o del Gobierno; y el concepto de la imposibilidad de obtener protección del Estado tiene suficiente amplitud para incluir las situaciones en que las autoridades no pueden otorgar protección o no la otorgan, por ejemplo, contra la persecución por agentes no estatales.

La Convención exige que el temor de persecución se deba a motivos de "raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social (añadido en la Conferencia de 1951) u opiniones políticas". Este texto, que recuerda el referente a la no discriminación que figura en la Declaración universal de derechos humanos y los instrumentos posteriores sobre derechos humanos, da idea de las características de las personas y los grupos que se consideran de importancia para la protección de los refugiados. La persecución por los motivos indicados supone una violación de derechos humanos de particular gravedad; puede ser consecuencia acumulada de diversos hechos o un maltrato sistemático, pero igualmente puede referirse a un único acto de tortura.

La persecución prevista en la Convención, por lo tanto, es un complejo de razones, intereses y medidas. Las medidas afectan o se dirigen contra grupos o personas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Esos motivos, a su vez, indican que los grupos o individuos

están identificados por referencia a una clasificación que no debe tener pertinencia a los efectos del goce de los derechos humanos fundamentales.

Sin embargo, la Convención no se limita a decir quiénes son refugiados. Agrega la determinación del momento en que la condición de refugiado llega a su fin (artículo 1C; por ejemplo, en caso de retorno voluntario, adquisición de una nueva nacionalidad eficaz, o cambio de las circunstancias existentes en el país de origen). Por razones políticas particulares, la Convención también pone fuera de su alcance a los refugiados palestinos (al menos mientras continúen recibiendo protección o asistencia de otros organismos de las Naciones Unidas (artículo 1D)), y excluye a las personas que reciben en el país de su residencia el trato correspondiente a quienes tienen la nacionalidad de ese país (artículo 1E). Por último, la definición de la Convención excluye categóricamente de los beneficios de la condición de refugiado a toda persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito de guerra, un grave delito común antes de ser admitida como refugiada o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas (artículo 1F). Desde el primer momento, pues, la Convención de 1951 ha contenido cláusulas suficientes para asegurar que no se beneficiaran de la protección internacional los autores de delitos graves ni los terroristas.

### **No devolución**

Además de establecer las características esenciales del refugiado, los Estados partes en la Convención deben aceptar también diversas obligaciones concretas que son fundamentales para lograr el objetivo de protección, y posteriormente una solución adecuada.

La principal de esas obligaciones es el principio de no devolución *non-refoulement*. Según se establece en la Convención, este principio prescribe, en términos generales, que ningún refugiado debe ser devuelto en modo alguno a ningún país en que corra peligro de persecución (véase el artículo 3 de la Convención contra la tortura de 1984, que otorga la misma protección cuando haya razones fundadas para creer que la persona que se trata de devolver estaría en peligro de ser sometida a torturas).

La expresión *non-refoulement* (no devolución) se origina en el verbo francés *refouler*, que significa devolver o rechazar. La idea de que los Estados no deben devolver a las personas a otros Estados en determinadas circunstancias aparece mencionada por primera vez en el artículo 3 de la Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados, de 1933, en virtud del cual las partes contratantes se comprometieron a no expulsar a los refugiados residentes ni mantenerles fuera de su territorio "mediante la aplicación de medidas policiales, como la expulsión o el rechazo en la frontera (*refoulement*)", a menos que lo exigiera la seguridad nacional o el orden público. Cada Estado se comprometió "en cualquier caso, a no negar el ingreso a los refugiados en las fronteras de su país de origen".

La Convención de 1933 no tuvo amplia ratificación, pero se inició una nueva era con la aprobación por la Asamblea General, en 1946, del principio de que los refugiados que tuvieran objeciones válidas no debían ser obligados a volver a su país de origen (véase la resolución 8 (I), *supra*). El Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos propuso inicialmente una prohibición absoluta de la devolución, sin excepción alguna (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, acta resumida de la 20ª sesión del Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, primer período de sesiones, documento de las Naciones Unidas E/AC.32/SR.20, 1950, páginas 11–12, párrafos 54 a 55). Sin embargo, la Conferencia de Plenipotenciarios de 1951 introdujo salvedades en el principio al añadir un párrafo que niega el beneficio de la no devolución al refugiado "que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país". Pero fuera de estas limitadas situaciones de excepción los redactores de la Convención de 1951 aclararon que los refugiados no debían ser objeto de devolución, ni a su país de origen ni a otros países en los que estuvieran en peligro.

### **Las normas de trato de la Convención**

Además de la protección básica respecto de la no devolución, la Convención de 1951 prescribe la no imposición de sanciones penales por la entrada ilegal (artículo 31) y la libertad respecto de la expulsión, salvo por los motivos más graves (artículo 32). El artículo 8 procura exonerar a los refugiados de la aplicación de medidas excepcionales que pudieran afectarles únicamente por causa de su nacionalidad, mientras que el artículo 9 preserva el derecho de los Estados a adoptar "medidas provisionales" respecto de determinada persona, pero sólo "hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional".

Los Estados convinieron también en otorgar ciertas facilidades a los refugiados, entre ellas: la ayuda administrativa (artículo 25); documentos de identidad (artículo 27) y documentos de viaje (artículo 28); la autorización para transferir haberes (artículo 30); y medidas para facilitar la naturalización (artículo 34).

Teniendo en cuenta el objetivo complementario de una *solución* (la asimilación o la integración), el concepto de *estatuto* de refugiado que establece la Convención ofrece, por lo tanto, un punto de partida para considerar la norma apropiada de trato a los refugiados en el territorio de los Estados Contratantes. Es en este punto que la Convención trata cuestiones tales como la seguridad social, el racionamiento, el acceso al empleo y el ejercicio de profesiones liberales, y delata su origen esencialmente europeo; es aquí, en los artículos referentes a los derechos sociales y económicos, donde todavía se encuentra el mayor número de reservas, sobre todo entre los Estados en desarrollo.

La Convención plantea, como norma mínima, que los refugiados deben recibir por lo menos el trato que se conceda a los extranjeros en general. Se establece el trato de la nación más favorecida respecto del derecho de asociación (artículo 15) y el derecho a desempeñar un empleo remunerado (párrafo 1 del artículo 17). Este último tiene gran importancia para el refugiado que busca una solución efectiva, pero también es la disposición que ha suscitado más reservas. Muchos Estados han hecho hincapié en que la referencia a la nación más favorecida no debe interpretarse en el sentido de que otorga a los refugiados los beneficios resultantes de acuerdos especiales o regionales en materia aduanera, económica o política. Otros Estados han rechazado expresamente el trato de la nación más favorecida limitando su obligación a conceder únicamente el régimen aplicable con carácter general a los extranjeros; mientras que algunos ven en el artículo 7 una mera recomendación, o convienen en aplicarlo "en la medida autorizada por la legislación".

Debe otorgarse el "trato nacional", es decir, un trato que no se diferencie del concedido a los ciudadanos, respecto de asuntos muy diversos que incluyen: la libertad de práctica religiosa y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de los hijos (artículo 4); la protección de los derechos artísticos y la propiedad industrial (artículo 14); el acceso a los tribunales de justicia, la asistencia judicial y la exención del deber de constituir garantía por las costas judiciales (artículo 16); el racionamiento (artículo 20); la enseñanza elemental (párrafo 1 del artículo 22); la asistencia pública (artículo 23); la legislación del trabajo y los seguros sociales (párrafo 1 del artículo 24); y los gravámenes fiscales (artículo 29).

El artículo 26 de la Convención prescribe para los refugiados la misma libertad de circulación que sea aplicable en las mismas circunstancias a los extranjeros en general. Once Estados han formulado reservas, ocho de las cuales mantienen expresamente el derecho a designar lugares de residencia, ya sea con carácter general o por motivos de seguridad nacional, orden público o interés público.

### **Reservas**

Aunque tanto la Convención como el Protocolo permiten las reservas en general, la integridad de ciertos artículos está protegida con carácter absoluto, en particular los artículos 1 (definición), 3 (no discriminación) y 4 (religión), el párrafo 1 del artículo 16 (acceso a los tribunales) y el artículo 33 (no devolución). Con arreglo a la Convención, también quedan prohibidas las reservas respecto de los artículos 36 a 46, lo que incluye una disposición que permite a cualquier parte en una controversia someterla a la Corte Internacional de Justicia (artículo 38). La disposición correspondiente del Protocolo de 1967 (artículo IV) puede ser objeto de reserva, y se han formulado algunas; hasta el momento (agosto de 2008), sin embargo, ningún Estado ha recurrido al procedimiento de solución de controversias.

## **Cooperación con el ACNUR**

La Asamblea General asignó una función de protección al Alto Comisionado, en particular en relación con los acuerdos internacionales sobre los refugiados. Los Estados partes en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 han aceptado obligaciones específicas a este respecto, conviniendo en cooperar con la Oficina y, en particular, en que "le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones" de la Convención y el Protocolo (artículo 35 de la Convención y el artículo II del Protocolo).

Los mecanismos de fiscalización creados por tratados, como los establecidos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura de 1984 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, tienen funciones especiales que pueden incluir tanto el examen de informes nacionales como la función de conocer en denuncias individuales o planteadas entre Estados. El ACNUR no tiene tales funciones, y no siempre está clara la exacta naturaleza de la obligación de los Estados; pero junto con la función encomendada al ACNUR por la Asamblea General basta para dar a la Oficina una adecuada legitimación respecto del cumplimiento por los Estados de las obligaciones que les imponen la Convención y el Protocolo. Los Estados en general no parecen aceptar que el ACNUR tenga la facultad de establecer interpretaciones vinculantes de esos instrumentos; pero cabe sostener que es obligatorio tomar en consideración de buena fe la posición del ACNUR sobre las normas en general, o específicamente sobre determinados problemas de refugiados.

En la práctica, los Estados suelen dar participación al ACNUR en las decisiones que adoptan respecto de los refugiados, y el ACNUR proporciona orientación sobre los problemas de interpretación. Su *Guía de los procedimientos y criterios que se deben aplicar para determinar el estatuto de refugiado*, publicada en 1979 a solicitud de los Estados miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR, se suele invocar atribuyéndosele autoridad, si no carácter vinculante; y otras guías más recientes también se citan con frecuencia cada vez mayor en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

## **El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967**

Los orígenes del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, que reflejaba el reconocimiento por el ACNUR y los Estados miembros de su Comité Ejecutivo de la existencia de un desajuste entre el carácter universal e ilimitado del Estatuto del ACNUR y el alcance de la Convención de 1951, fueron muy distintos de los orígenes de la Convención. En lugar de una conferencia internacional patrocinada por las Naciones Unidas, las cuestiones fueron tratadas en un coloquio de unos 13 juristas que se reunieron en Bellagio (Italia) del 21 al 28 de abril de 1965. Ese Coloquio no se pronunció en favor de una revisión completa de la Convención de 1951, sino que optó por un Protocolo mediante el cual los Estados partes convendrían en aplicar las disposiciones pertinentes de la Convención sin pasar necesariamente a ser partes en ella. Este criterio fue aprobado por el Comité Ejecutivo del



ACNUR, y el proyecto de Protocolo fue remitido al Consejo Económico y Social para su transmisión a la Asamblea General. La Asamblea General tomó nota del Protocolo (es habitual que la Asamblea "tome nota" de los instrumentos redactados fuera del sistema de las Naciones Unidas en lugar de adoptarlos o aprobarlos) y pidió al Secretario General que transmitiera el texto a los Estados a fin de que pudieran adherirse al Protocolo (resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966). El Protocolo sólo requería seis ratificaciones, y entró en vigor debidamente el 4 de octubre de 1967.

Es corriente que se haga referencia al Protocolo diciendo que "enmienda" la Convención de 1951, pero en realidad, como ya se ha indicado, no es así. El Protocolo es un instrumento independiente y no una revisión en el sentido del artículo 45 de la Convención. Los Estados partes en el Protocolo, cuya ratificación o adhesión por un Estado no convierte a éste en parte en la Convención, convienen simplemente en aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención a los refugiados que se definen en el artículo 1 de ésta, dándose por omitido el plazo fijado en la Convención (artículo I del Protocolo). En agosto de 2008, Cabo Verde, los Estados Unidos de América, Swazilandia y Venezuela han adherido solamente al Protocolo, mientras que Madagascar, Mónaco, Namibia y San Vicente y las Granadinas sólo son partes en la Convención (y el Congo, Madagascar, Mónaco y Turquía han mantenido la limitación geográfica).

El artículo II, sobre la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas, es equivalente al artículo 35 de la Convención, mientras que los pocos artículos restantes (no son más que 11 en total) no agregan ninguna obligación sustantiva al régimen de la Convención.

## **Evaluación**

Actualmente se presenta algunas veces a la Convención como una reliquia de la guerra fría y como inadecuada ante los "nuevos" refugiados resultantes de la violencia étnica y la persecución basada en el género. También se afirma que es insensible a las preocupaciones relativas a la seguridad, en particular el terrorismo y la delincuencia organizada, y hasta redundante en vista de la protección que ahora se debe en principio a todas las personas en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos.

La Convención no se ocupa de la cuestión de la admisión, y tampoco obliga al Estado de refugio a conceder asilo, ni establece la distribución de responsabilidades (por ejemplo, disponiendo cuál Estado debe conocer de las reivindicaciones del estatuto de refugiado). La Convención tampoco se ocupa de la cuestión de las "causas" de huida, ni contiene disposiciones destinadas a la prevención; su alcance no comprende a los desplazados internos, y no se ocupa de la mejor gestión de las migraciones internacionales. En el plano regional, y a pesar del Protocolo de 1967, los movimientos de refugiados han exigido respuestas más precisas, como la Convención de la Organización de la Unidad Africana (Unión Africana) que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, de 1969, y la Declaración de Cartagena de 1984; mientras que en Europa el desarrollo de la doctrina

de la protección, sobre la base del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, ha llevado a que se adoptaran disposiciones sobre la protección "subsidiaria" o "complementaria" en el marco del sistema de la Unión Europea.

No obstante, en el marco del régimen internacional sobre los refugiados, que reúne a los Estados, el ACNUR y otras organizaciones internacionales, el Comité Ejecutivo del ACNUR y organizaciones no gubernamentales, entre otras entidades, la Convención sigue desempeñando un papel de importancia en la protección de los refugiados, la promoción y la búsqueda de soluciones para ellos, la seguridad de los Estados, la distribución de responsabilidades y la promoción de los derechos humanos en general. Una reunión ministerial de los Estados Partes, convocada en Ginebra por el Gobierno de Suiza en diciembre de 2001 para conmemorar el 50º aniversario de la Convención, reconoció expresamente "la continua relevancia y adaptabilidad de este régimen internacional de derechos y principios ...".

En muchos Estados, los procedimientos judiciales y administrativos para la determinación de la condición de refugiado han establecido el necesario vínculo jurídico entre la condición de refugiado y la protección, contribuyendo a una comprensión más amplia y profunda de los elementos claves de la definición de los refugiados que figura en la Convención y consolidando el principio fundamental de no devolución. La Convención de 1951, aunque concertada inicialmente como un acuerdo entre Estados sobre el trato de los refugiados, ha inspirado tanto una doctrina como una práctica en que resulta totalmente apropiado hablar de "los *derechos* de los refugiados".

No fue ningún fracaso que en 1951 no se supiera con exactitud cómo habría de evolucionar el mundo; por el contrario, cabe citar como un éxito que los redactores de la Convención de 1951 fueran capaces, en realidad, de identificar en el concepto del temor fundado de persecución las características perdurables, de hecho universales, del refugiado; y señalar el carácter esencial, aunque nunca exclusivo, del motivo del huida. Esto ciertamente no ha cambiado, por más que el contenido y el alcance de la definición del refugiado hayan madurado bajo la influencia de los derechos humanos, y tampoco con el reconocimiento, cada vez mayor ahora, de la necesidad de ampliar y asegurar la protección de personas que todavía se encuentran dentro de su propio país.

## **Materiales conexos**

### ***A. Instrumentos jurídicos***

Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados (Ginebra, 28 de octubre de 1933), Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 159, página 200.

Declaración universal de derechos humanos, resolución 217 (III) de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1948.

Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 213, página 221.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, página 171.

Convención de la Organización de la Unidad Africana (Unión Africana) que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en Africa (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1001, página 45.

Convención americana de derechos humanos: “Pacto de San José de Costa Rica” (San José, 22 de noviembre de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1144, página 123.

Carta africana de derechos humanos y de los pueblos (Nairobi, 27 de junio de 1981), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1520, página 217.

Declaración de Cartagena sobre refugiados, adoptada por el Coloquio sobre la Protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá (Cartagena de Indias, Colombia, 22 de noviembre de 1984).

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Nueva York, 10 de diciembre de 1984), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, página 85.

Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 20 de noviembre de 1989), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, página 3.

### ***B. Documentos***

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, resolución 428 (V) de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1950.

*Report of the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Provisional draft of parts of the definition article of the preliminary draft convention relating to the status of refugees* (Informe del Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, Proyecto

provisional de partes del artículo de definición del anteproyecto de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados), preparado por el Grupo de Trabajo sobre ese artículo (E/AC.32/L.6 y Corr. 1 y Rev.1, 23 de enero de 1950).

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Acta resumida de la 21ª sesión del Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, primer período de sesiones, E/AC.32/SR.20 (1950), párrafos 54-55.

*Guía de los procedimientos y criterios que se deben aplicar para determinar el estatuto de refugiado.* Reeditado en Ginebra en enero de 1992, ACNUR 1979. (Véanse también otros manuales y directrices en el sitio Web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <http://www.unhcr.org>.)