

## Los Estados no signatarios y el régimen internacional de los refugiados

Maja Janmyr

**Muchos de los principales países de acogida del mundo no se han adherido a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y, sin embargo, se comprometen con el régimen internacional de los refugiados de diversas maneras. No solo se difunden y adoptan las normas del derecho internacional de los refugiados en estos Estados, sino que a menudo también participan en su desarrollo al estar presentes y ser activos en los escenarios mundiales de protección.**

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 constituyen la base del régimen internacional de los refugiados, es decir, las normas jurídicas y las instituciones de apoyo que se centran en su protección. La gran mayoría de las naciones del mundo han firmado o ratificado la Convención y su Protocolo, aunque muchos de los principales países que acogen a refugiados no lo han hecho. Hay 149 Estados miembro de la ONU que son actualmente parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de su Protocolo de 1967 o de ambos, mientras que otros 44 miembros, no.

La mayoría de estos Estados no signatarios se encuentran, sobre todo, en Oriente Medio y en el sur y sureste de Asia. En la región de Oriente Medio, solo Irán, Israel, Egipto y Yemen forman parte de la Convención, mientras que Estados como Irak, el Líbano y Jordania y la mayoría de los de la región del Golfo no son signatarios. Entre los principales Estados no signatarios del sur y el sureste de Asia se encuentran la India, Bangladés, Pakistán, Sri Lanka, Malasia e Indonesia. En otras regiones del mundo, tenemos Estados no signatarios como Eritrea, Libia, Mongolia y Cuba. Uzbekistán es el único país de la Comunidad de Estados Independientes que no forma parte de la Convención, mientras que Guyana es el único Estado no signatario de América del Sur.

No son comunes las nuevas adhesiones a la Convención. En sus primeros diez años, fueron 27 los Estados que la ratificaron o se adhirieron a ella. Sin embargo, desde 2006, solo dos —Nauru (2011) y Sudán del

Sur (2018)— se han convertido en Estados miembros. Las razones para no adherirse a la Convención son variadas, pero el hecho de no serlo se ha considerado durante mucho tiempo como una “excepción” al régimen internacional de los refugiados<sup>1</sup>.

Esta supuesta “excepcionalidad” — aunque más recientemente cuestionada (con razón) como concepto, incluso por Barbour en esta sección especial de RMF— tiene notables raíces históricas derivadas del proceso de redacción de la Convención entre 1946 y 1951. Aunque muchos de los actuales Estados no signatarios aún no habían alcanzado su independencia en el momento en que se redactó la Convención, algunos como el Líbano, Arabia Saudí, Siria, Irak, Pakistán y la India participaron en diversas fases. De hecho, durante este proceso, muchos Estados del sur global se mostraron en desacuerdo por la falta de aplicabilidad universal de la propuesta de Convención y quienes estudian este proceso llevan tiempo haciendo hincapié en las muchas formas en que este, y la Convención resultante, no consiguieron reflejar una realidad más allá de Europa.

El proyecto de investigación BEYOND (“Protection without Ratification? International Refugee Law beyond States Parties to the 1951 Refugee Convention”)<sup>2</sup> pretende reconsiderar el impacto del derecho internacional de los refugiados analizando las diversas formas en que los Estados no signatarios se relacionan con dicho régimen. Al examinar dicha interacción más de cerca, descubrimos que, de hecho, muchos Estados no signatarios se comprometen con el régimen internacional

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67

de los refugiados de diversas maneras y que la Convención desempeña un papel sustancial en algunos de ellos.

Como introducción a este apartado temático, este artículo destaca, en primer lugar, cómo funciona ACNUR en los Estados no signatarios y cómo se difunden y utilizan en estos Estados las normas del derecho internacional de los refugiados; y, en segundo lugar, de qué manera participan en su desarrollo al estar presentes y activos en los escenarios mundiales de protección de los refugiados.

### ACNUR y el derecho internacional de los refugiados

ACNUR lleva décadas operando en muchos Estados no signatarios, dedicándose tanto a la protección internacional como a la asistencia directa a los refugiados y solicitantes de asilo. Según su Estatuto, su competencia en materia de refugiados es de carácter universal, sin ninguna limitación geográfica<sup>3</sup>. Así, el mandato de ACNUR le permite —con el consentimiento del Estado de acogida— supervisar a los refugiados no solo en los Estados signatarios sino también en los no signatarios. De hecho, en muchos de ellos, ACNUR tiene una presencia muy operativa, y a menudo asume responsabilidades que normalmente corresponden a los Estados, como la determinación de la condición de refugiado<sup>4</sup>. En ese sentido, es fundamental la promoción y negociación por parte de ACNUR de un “espacio de protección” para los refugiados; lo que generalmente entendemos como “... un entorno que simpatice con los principios de protección internacional y que permita su implementación en beneficio de todos los que tienen derecho a la protección”<sup>5</sup>.

Una forma específica de cooperación entre ACNUR y los Estados de acogida no signatarios es el Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) bilateral. Al establecer las condiciones de cooperación y reiterar los principios básicos de protección de los refugiados, estos memorandos de entendimiento pueden crear un importante vínculo entre los Estados no signatarios y la Convención sobre el Estatuto

de los Refugiados. Sin embargo, no existe un enfoque único para estos acuerdos y su contenido varía considerablemente.

Un ejemplo es el MOU de 1998 entre ACNUR y Jordania —analizado en la contribución de Clutterbuck y coautores en este apartado— que adopta una definición de refugiado similar a la de la Convención y declara el compromiso de Jordania con las normas internacionales de protección de los refugiados, incluido el principio de no devolución. En comparación, en el caso de Pakistán el contenido sustantivo del acuerdo podría obligar al Estado de acogida a observar normas y principios mucho más allá de lo que se derivaría de la propia Convención<sup>6</sup>. Pero a veces estos acuerdos distan mucho de ser benignos y pueden suponer incluso un problema para la protección en sí mismos; el acuerdo de 2003 entre ACNUR y la Dirección General de Seguridad del Líbano, por ejemplo, ha sido criticado en algunos sectores por haber sido negociado solo con el organismo de seguridad del país y, por tanto, por adoptar la perspectiva de que los refugiados son una amenaza para la seguridad.

ACNUR suele ser clave en la creación de espacios nacionales en los que los agentes estatales se “socializan” en el régimen del derecho internacional de los refugiados, es decir, en los que dichos agentes se ven obligados a aceptar ciertas normas internacionales, lo que a su vez influye en el comportamiento del Estado. El apoyo de ACNUR para la formación y educación superior en materia de derecho internacional de los refugiados es un buen ejemplo de ello; en la India, ACNUR ha desarrollado recientemente una iniciativa de investigación y promoción con investigadores que trabajan en cuestiones relacionadas con los refugiados, y en Arabia Saudí colabora con una institución académica en la difusión del derecho internacional de los refugiados entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la región. En la misma línea, coorganiza regularmente cursos sobre derecho internacional de los refugiados en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo

(Italia), patrocinando la asistencia de jueces, funcionarios del Gobierno y actores de la sociedad civil.

Pero la socialización también puede darse en otros espacios diferentes. En algunos Estados, ACNUR —a menudo en colaboración con organizaciones locales y regionales de la sociedad civil— también moviliza el apoyo a las reformas jurídicas nacionales y participa activamente en ellas. En Pakistán, la organización ha argumentado que este cambio legislativo “podría ser un primer paso para conseguir que este país firme la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados”<sup>7</sup>. En Indonesia, ha apoyado igualmente el desarrollo de un marco nacional de protección para ayudar al Gobierno a gestionar la presencia de personas que buscan asilo.

Por último, como indican claramente los artículos sobre Bangladés y Hong Kong en esta sección, los tribunales nacionales de los Estados no signatarios también se comprometen de manera ocasional con las normas y principios del derecho internacional de los refugiados. El Tribunal Supremo de Bangladés hizo referencia directa a la Convención en casos relacionados con órdenes de expulsión ilegales contra refugiados rohinyá, mientras que en Hong Kong una serie de juicios llevaron al Gobierno a poner en marcha su mecanismo para determinar las solicitudes de protección contra la no devolución con referencia al artículo 33 de la Convención.

### La evolución del derecho internacional de los refugiados

Los foros mundiales sobre la protección de los refugiados son espacios clave en los que los Estados signatarios y los no signatarios se socializan en el régimen de derecho internacional de los refugiados, y además revalidan y ayudan a desarrollar conceptos clave. El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) se creó en 1958 y está formado actualmente por 106 Estados, muchos de los cuales no se han adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, al participar en este foro, los Estados

no signatarios contribuyen activamente a desarrollar la esencia del derecho de los refugiados en la redacción de las conclusiones anuales del ExCom. Estas conclusiones, adoptadas en el pleno por consenso, no son oficialmente vinculantes, pero pueden ser muy relevantes porque suponen la expresión del consenso internacional sobre cuestiones jurídicas relativas a los refugiados.

Además del trabajo en el Comité Ejecutivo del ACNUR, los Estados no signatarios también participan en otros foros y reuniones de alto nivel. Con motivo del 60 aniversario de la Convención en 2011, se adoptó un comunicado ministerial en el que los representantes de los Estados signatarios y no signatarios reafirmaron:

“...que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 son la base del régimen internacional de protección de los refugiados y su valor y relevancia perduran en el siglo XXI. Reconocemos la importancia de respetar y defender los principios y valores en los que se basan estos instrumentos, incluido el principio básico de no devolución, y, cuando proceda, consideraremos la posibilidad de adherirnos a estos instrumentos o de retirar nuestras reservas”<sup>8</sup>.

Más recientemente, los Estados no signatarios han participado en las negociaciones que condujeron a la adopción de la Declaración de Nueva York de 2016 para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) en diciembre de 2018, y también participaron en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados a finales de 2019, donde se establecieron compromisos para poner en marcha el GCR (de hecho, el Foro fue convocado conjuntamente con Pakistán). En esta sección especial de RMF, el artículo de Thanawattho y sus coautores detalla el compromiso del Gobierno tailandés en estos procesos y de qué forma la sociedad civil tailandesa ha hecho un seguimiento local de sus promesas a nivel internacional.

De entre estos procesos, quizá el más destacado sea el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que fue adoptado por 181

Estados miembro, muchos de los cuales eran Estados no signatarios. Aunque toma la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados como punto de partida y revalida muchos de sus principios fundamentales, en muchos aspectos el Pacto Mundial sobre los Refugiados también va más allá de los compromisos jurídicos articulados en ella. Asimismo, hay una sección del GCR que reconoce explícitamente las contribuciones realizadas por los Estados no signatarios y hace un llamamiento para que consideren su adhesión a la Convención.

Podría decirse que estos ejemplos demuestran es que la división entre “actores externos” y “actores internos” no suele estar clara cuando se trata de la participación de los Estados no signatarios en los escenarios globales formales. Mediante su participación en el ámbito internacional, los Estados no signatarios pueden contribuir a crear obligaciones basadas en el derecho indicativo a partir del derecho imperativo (la Convención) del que estos han optado oficialmente por no participar. En su contribución a este artículo, Cole analiza un aspecto adicional, complejo y muy descuidado, que merece una mayor consideración: el modo en que los Estados no signatarios se comprometen con el régimen internacional de los refugiados al ser importantes Estados donantes, con lo que influyen potencialmente en la dirección de las operaciones de ACNUR y, a través de ello, en la prestación de asistencia y protección internacional.

### Conclusión

Aunque existe la creencia generalizada y arraigada de que la protección de los refugiados es superior en los Estados signatarios en comparación con los no signatarios, no hay estudios sistemáticos y comparativos que respalden el argumento de que la adhesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados implique automáticamente una mejor protección. Más bien, en muchos Estados signatarios y no signatarios, limitar el acceso de los refugiados al asilo se ha convertido en un objetivo político cada vez más común, y en

algunos casos la protección puede incluso ser mejor en los Estados no signatarios. Cabe cuestionar el actual énfasis que se hace en los Estados signatarios en los debates sobre el régimen internacional de los refugiados. El derecho internacional de los refugiados también “se da” en los Estados no signatarios y estos también “hacen” derecho internacional de los refugiados.

Maja Janmyr

Maja.janmyr@jus.uio.no @MYRMEK

Profesora de Derecho Migratorio Internacional, Universidad de Oslo

1. Jones M (2017) “Expanding the Frontiers of Refugee Law: Developing a Broader Law of Asylum in the Middle East and Europe”, *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 9, número 2 <https://doi.org/10.1093/jhumar/hux018>
2. El proyecto BEYOND está financiado por el Consejo Europeo de Investigación (subvención número 851121).
3. Artículo 6 del Estatuto de ACNUR [bit.ly/UNHCR-Statute](http://bit.ly/UNHCR-Statute)
4. Slaughter A and Crisp J (2009) “A Surrogate State? The Role of UNHCR in Protracted Refugee Situations”, ACNUR [bit.ly/Slaughter-Crisp-2009](http://bit.ly/Slaughter-Crisp-2009)
5. Feller E, Discurso de apertura de la conferencia de 2009 del Centro de Estudios sobre los Refugiados [bit.ly/Feller-RSCConference-2009](http://bit.ly/Feller-RSCConference-2009)
6. Zieck M (2008) “The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan, a Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20, número 2 <https://doi.org/10.1093/ijrl/een014>
7. ACNUR (2004) “Boosting Refugee Protection in Pakistan” [bit.ly/UNHCR-Pakistan-20122004](http://bit.ly/UNHCR-Pakistan-20122004)
8. [www.unhcr.org/4ee210d89.pdf](http://www.unhcr.org/4ee210d89.pdf)



### Opciones de acceso a RMF

- Lea cada edición en línea ya sea el número completo en pdf o artículos individuales en formato html o pdf: [www.fmreview.org/es](http://www.fmreview.org/es)
- Solicite una copia impresa de la revista completa o de su correspondiente informe editorial (con enlaces web y códigos QR): [www.fmreview.org/es/impresa](http://www.fmreview.org/es/impresa) (Para aprovechar al máximo los escasos recursos, se prefiere enviar RMF a nombre de cargos en lugar de al nombre de las personas que los ostentan, pues estas puedan trasladarse.)

Por favor, difunda RMF entre sus colegas interesados/as.