



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

EL ACNUR Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: SU  
ACTUACIÓN EN LA CRISIS DE REFUGIADOS EUROPEA DE 2015

DELIA TAMARA ABEGG OVELAR

Foz do Iguaçu  
2018



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

## EL ACNUR Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: SU ACTUACIÓN EN LA CRISIS DE REFUGIADOS EUROPEA DE 2015

DELIA TAMARA ABEGG OVELAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientador:  
Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita

Foz do Iguaçu  
2018

DELIA TAMARA ABEGG OVELAR

EL ACNUR Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: SU  
ACTUACIÓN EN LA CRISIS DE REFUGIADOS EUROPEA DE 2015

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita  
UNILA

---

Prof. Dr. Marcelino Teixeira Lisboa  
UNILA

---

Prof. Felipe Cordeiro de Almeida  
UNILA

---

Prof. Dr. Mamadou Alpha Diallo  
UNILA

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

ABEGG, Delia Tamara. El ACNUR y el Régimen Internacional para Refugiados: su actuación en la crisis de refugiados europea de 2015. 2018. (66 páginas). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMEN

El presente trabajo en consiste en un análisis del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Régimen Internacional para Refugiados, así como la relación entre ambos, y el papel que han desempeñado en la crisis migratoria y de refugiados que afectó a Europa entre 2011 y 2017. Por medio del mismo se busca demostrar la hipótesis de que el ACNUR representa el papel de institucionalización del Régimen Internacional, teniendo en cuenta sus características, funciones y actuación, específicamente en el caso de la crisis de refugiados que llegó al punto más crítico en el año 2015. Para lograr lo propuesto, este trabajo estudia el ACNUR como organización internacional, el Régimen Internacional para Refugiados, el desarrollo de la crisis de refugiados de 2015, la actuación del ACNUR en la misma y tiene como fundamento teórico el institucionalismo presente en las teorías de regímenes internacionales. La estructura del trabajo está compuesta primeramente por las concepciones teóricas y conceptuales pertinentes, luego se analiza el ACNUR y el Régimen Internacional para Refugiados, y finalmente presenta la crisis de refugiados europea de 2015 y la actuación del ACNUR en la misma para demostrar su relación con el Régimen Internacional para Refugiados.

**Palabras clave:** ACNUR, Régimen Internacional para Refugiados, crisis de refugiados en Europa.

ABEGG, Delia Tamara. O ACNUR e o Regime Internacional para Refugiados: sua atuação na crise de refugiados europeia de 2015. 2018. (66 páginas). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMO

O presente trabalho é um análise do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e do Regime Internacional para Refugiados, assim como a relação entre eles, e o papel que tem desempenhado na crise migratória e de refugiados que afetou a Europa entre 2011 y 2017. Por meio deste busca-se demonstrar a hipótese de que o ACNUR representa o papel de institucionalização do Regime Internacional, considerando as suas características, funções e atuação, especificamente no caso da crise de refugiados que chegou ao ponto mais crítico no ano 2015. Para conseguir o proposto, este trabalho estuda o ACNUR como organização internacional, o Regime Internacional para Refugiados, o desenvolvimento da crise de refugiados de 2015, a atuação do ACNUR na mesma y tem como fundamento teórico o institucionalismo presente nas teorias de regimes internacionais. A estrutura do trabalho está composta primeiramente pelas concepções teóricas e conceituais pertinentes, depois analisa-se o ACNUR e o Regime Internacional para Refugiados, e finalmente apresenta-se a crise de refugiados europeia de 2015 e a atuação do ACNUR na mesma para demostrar sua relação com o Regime Internacional para Refugiados.

**Palavras-chave:** ACNUR, Regime Internacional para Refugiados, crise de refugiados na Europa.

ABEGG, Delia Tamara. The UNHCR and the International Refugee Regime: its role in the European refugee crisis of 2015. 2018. (66 páginas). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## ABSTRACT

The present work consists of an analysis of the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Regime for Refugees, as well as the relationship between both, and the role they have played in the migratory and refugee crisis that affected Europe between 2011 and 2017. Through it, the aim is to demonstrate the hypothesis that UNHCR represents the institutionalization role of the International Regime, taking into account its characteristics, functions and performance, specifically in the case of the refugee crisis that reached the highest point in 2015. To achieve the proposed, this analysis studies UNHCR as an international organization, the International Regime for Refugees, the development of the refugee crisis of 2015, the performance of UNHCR in it and has as a theoretical foundation institutionalism present in the theories of international regimes. The structure of the work is composed primarily of the relevant theoretical and conceptual conceptions, then the UNHCR and the International Refugee Regime is analyzed, and finally presents the European refugee crisis of 2015 and the action of UNHCR in it to demonstrate its relationship with the International Regime for Refugees

**Keywords:** UNHCR, International Refugee Regime, European refugee crisis.

## LISTA DE ILUSTRACIONES

Gráfico 1 - Organigrama de la estructura organizativa del ACNUR.....	34
Gráfico 2 – Solicitudes de Asilo por país de origen .....	44
Gráfico 3 – Principales países de la UE receptores de solicitudes de asilo .....	45
Cuadro 1 – Comparación de definiciones en torno a la cuestión de refugiados.....	37
Cuadro 2 – Operaciones de emergencia en la región del Mediterráneo .....	54
Ilustración 1 – Mapa de principales rutas migratorias de Europa .....	46
Ilustración 2 – Datos básicos sobre el ACNUR.....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico Social
<b>OCAH</b>	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>OHCHR</b>	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OIR</b>	Organización Internacional para Refugiados
<b>OIs</b>	Organizaciones Internacionales
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OUA</b>	Organización de la Unidad Africana
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentación
<b>PNUD</b>	Programa sobre Desarrollo de Naciones Unidas
<b>RI</b>	Relaciones Internacionales
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNRRA</b>	Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación

## SUMÁRIO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>1            CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES .....</b>	<b>11</b>
1.1    ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y REGÍMENES INTERNACIONALES COMO CAMPO DE ESTUDIO DE LAS RI .....	11
1.2    TEORIA DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES .....	15
<b>2            EL ACNUR Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS .....</b>	<b>22</b>
2.1    EL SURGIMIENTO DEL ACNUR Y DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS .....	22
2.1.1    La cuestión de los refugiados en la historia .....	22
2.1.2    El ACNUR y su Estatuto.....	25
2.1.3    La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 .....	28
2.2    LA ACTUACION HISTORICA DEL ACNUR.....	31
2.3    EL FUNCIONAMIENTO DEL ACNUR.....	33
2.3.1    Mandato, estructura y funciones del ACNUR .....	33
2.3.2    El reconocimiento y la protección internacional de los refugiados.....	36
<b>3            EL PAPEL DEL ACNUR EN LA CRISIS DE REFUGIADOS EUROPEA DE 2015               43</b>	<b>43</b>
3.1    LA CRISIS MIGRATORIA Y DE REFUGIADOS DE 2015.....	43
3.2    EL ACNUR EN LA CRISIS DE REFUGIADOS .....	49
3.3    EL PAPEL DEL ACNUR EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS .	55
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUCCIÓN

Los desplazamientos de personas son fenómenos presentes en toda la historia de la humanidad, pero las características de los mismos y del contexto histórico en el que se sitúan son las variables que definen de qué tipo de desplazamiento se trata. Las migraciones de los tiempos actuales afectan a una enorme parte de la población mundial, y dentro de estos se encuentra una categoría específica y muy vulnerable conformada por las personas que son forzadas a desplazarse de su territorio de origen por diversos motivos para buscar protección en otros territorios, éstos son conocidos como refugiados. Los mismos requieren de protección y asistencia internacional cuando se ven obligados a abandonar su país de origen, y es en torno a esa necesidad que diversos actores del sistema internacional deben actuar.

Entre los años 2011 y 2017 se desató una crisis migratoria y de refugiados en el continente europeo, específicamente en la región del Mediterráneo, causada por el flujo masivo de migrantes y refugiados que cruzaban desde la región de Medio Oriente y Norte de África principalmente. El año 2015 quedó marcado como el peor año de esta crisis por los números de personas afectadas que llegaron a cifras millonarias generando la preocupación y atención de toda la comunidad internacional a éste fenómeno. La crisis se caracterizaba por ser un movimiento mixto, donde tanto inmigrantes económicos como refugiados se encontraban entre las personas desplazadas que utilizaban las mismas rutas migratorias; pero es con respecto a los refugiados específicamente y a las políticas establecidas en torno a los mismos por los actores relacionados con la cuestión de los refugiados que el presente trabajo se desarrolla.

Este trabajo consiste en un análisis del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Régimen Internacional para Refugiados, así como la relación entre ambos, y el papel que han desempeñado en la crisis migratoria y de refugiados que afectó a Europa, principalmente en el 2015. Por medio del mismo se busca demostrar la hipótesis de que el ACNUR representa el papel de institucionalización del Régimen Internacional, teniendo en cuenta sus características, funciones y actuación, específicamente en el caso de la crisis de refugiados que llegó al punto más crítico en el año 2015.

El análisis aquí presentado se basa por lo tanto en la cuestión de cómo el ACNUR se relaciona con el Régimen Internacional para Refugiados, y para lograr responderla se estudia el caso específico de la crisis de refugiados europea de 2015. La metodología empeñada es

cualitativa predominantemente, ya que se analizan las cuestiones teóricas sobre los regímenes internacionales, las características del ACNUR como organización y las políticas establecidas por varios actores en la crisis por medio de revisiones bibliográficas de producciones académicas y documentos oficiales con respecto a estos temas.

Las organizaciones internacionales son un tema presente en el estudio de las Relaciones Internacionales desde sus inicios, como una cuestión latente en las discusiones entre las diversas corrientes teóricas que conforman las RI académicas. El estudio de los fenómenos que caracterizan al sistema internacional fue ampliando su visión con el pasar del tiempo, pasando a enfocarse y abarcar también el estudio de otras instituciones internacionales y de los regímenes internacionales. Es en torno a las concepciones teóricas que buscan entender y explicar el funcionamiento de los regímenes internacionales y de las organizaciones internacionales como instrumentos de los mismos, que éste trabajo fundamenta el análisis realizado.

El objetivo principal de éste trabajo es lograr analizar el papel que el ACNUR ejerce con relación al Régimen Internacional para Refugiados por medio del estudio de su actuación en la crisis de refugiados europea de 2015. Los objetivos específicos son estudiar las características y funcionamiento del ACNUR y del Régimen Internacional para Refugiados, comprender el desarrollo de la crisis de refugiados de 2015 en Europa, estudiar las políticas establecidas en torno a la crisis por actores como los Estados afectados y la Unión Europea, analizar el papel que el ACNUR ejerció en la crisis y por ende su relación con el Régimen Internacional para Refugiados. El interés y la importancia alcanzar estos objetivos por medio del presente trabajo reside en la relevancia actual del tema en torno a la crisis de refugiados para las relaciones internacionales, y la importancia que han tenido y aún tienen las organizaciones internacionales y los regímenes internacionales para la comprensión del funcionamiento del sistema internacional.

Para lograr cumplir con sus objetivos, la estructura del presente trabajo está conformada de la siguiente manera: en un primer momento son presentadas la consideraciones teóricas y conceptuales en torno a las organizaciones internacionales, las instituciones internacionales y los regímenes internacionales, así como el desarrollo del estudio de los mismos a lo largo de los años y luego las teorías sobre regímenes internacionales; en el segundo capítulo se encuentra un análisis exhaustivo del ACNUR y del Régimen Internacional para Refugiados, partiendo desde el surgimiento de los mismos, pasando por su actuación histórica, hasta sus características y funciones actuales; ya en el

tercer capítulo es presentada primeramente la crisis migratoria y de refugiados de Europa con sus características y políticas establecidas por los Estados afectados y por la Unión Europea, y luego se analiza la actuación del ACNUR en la crisis para finalmente pasar a relacionar el papel que el ACNUR ejerce dentro del Régimen Internacional para Refugiados.

# 1 CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

## 1.1 ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y REGÍMENES INTERNACIONALES COMO CAMPO DE ESTUDIO DE LAS RI

En el campo académico de las Relaciones Internacionales diversos temas son abordados desde sus inicios; entre los principales temas discutidos por las variadas corrientes y teorías se encuentran la cuestión de los actores donde se discute quiénes son y a qué nivel participan en las Relaciones Internacionales, las concepciones acerca del Sistema Internacional y sus características, y la cuestión de las Organizaciones Internacionales y su papel dentro de las RI, entre otras discusiones. Es sobre este último punto que serán presentadas las principales ideas en el primer momento.

La producción académica sobre Organizaciones Internacionales, a pesar de ser un tema tratado ya anteriormente, surgió con fuerza con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y fue transformándose a lo largo del tiempo por influencia del contexto histórico que la acompañaba. Es por ese motivo que presentar una única definición de las Organizaciones Internacionales se convierte en una tarea casi imposible, ya que cada corriente teórica las caracteriza de manera diferente dependiendo de la visión y el contexto en el que se encuentre inserido en las RI. Teniendo en cuenta tal dificultad son presentadas a seguir algunas definiciones de OIs establecidas por diversos autores y teorías.

Una de las definiciones relevantes es la realizada por Cox y Jacobson, quienes las explican como

[...] un sistema político de interacción que incluye a todos aquellos que participan directamente de las decisiones tomadas dentro del marco de la organización, y, adicionalmente, todos los oficiales e individuos quienes en variadas maneras determinan activamente las posiciones de los participantes directos (COX; JACOBSON, 1973, p. 15-16 apud HERNANDEZ, 2015, p. 49, traducción propia).<sup>1</sup>

En una visión racionalista, Keohane y Nye perciben a las organizaciones internacionales como un tipo de estructura que conecta a los Estados, según explican

---

<sup>1</sup> [...] a political system of interaction including all of those who directly participate in decisions taken within the framework of the organization, and, in addition, all officials and individuals who in various ways actively determine the positions of the direct participants. (COX; JACOBSON, 1973, p. 15-16 apud HERNANDEZ, 2015, p. 49)

Se puede pensar en los gobiernos vinculados no meramente a través de relaciones formales entre los ' despachos de relaciones exteriores, sino también mediante lazos gubernamentales y transgubernamentales en muchos niveles, desde la cima del gobierno hacia abajo (KEOHANE; NYE, 1988 p.79).

Las definiciones de Organizaciones Internacionales no se limitan a las presentadas hasta este punto, pero éstas ya responden al objetivo de esta sección de realizar una presentación descriptiva de algunas de las más relevantes conceptualizaciones.

Para comprender el funcionamiento de las Organizaciones Internacionales, el trabajo de Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal se demuestra fundamental ya que presenta un estudio acerca del porqué los Estados derivan ciertas acciones a las OIs en base a las funciones ejercidas por estas. Los autores argumentan en base a dos características fundamentales de las OIs, que son la centralización y la independencia.

Con respecto a la característica de centralización, afirman que

[...] las OIs permiten la centralización de actividades colectivas por medio de una estructura organizacional concreta y estable y de un aparato administrativo de respaldo. Esto incrementa la eficiencia de las actividades colectivas y aumentan la habilidad de la organización para afectar en los entendimientos, entornos e intereses de los Estados (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 5, traducción propia).<sup>2</sup>

La centralización provee de beneficios por medio de dos principales líneas que son el soporte para las interacciones entre Estados y las actividades operacionales. Según Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal (1998), la centralización de las OIs permite establecer foros de negociación estables, neutros, despolitizados, así como coaliciones políticas y conexiones sobre temas específicos dentro de las estructuras organizacionales. De la misma manera, la característica de centralización provee a las OIs de la capacidad para realizar acciones colectivas efectivas que serían sumamente difíciles de concretizar fuera de la estructura organizacional por causa de los costos, los recursos y las divergencias de intereses de los Estados.

---

<sup>2</sup> IOs allow for the centralization of collective activities through a concrete and stable organizational structure and a supportive administrative apparatus, These increase the efficiency of collective activities and enhance the organization's ability to affect the understandings, environment, and interests of states. (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 5)

La independencia es la otra característica de las OIs que hace que los Estados se valgan de las mismas para realizar ciertas acciones; sobre la independencia explican los autores

Independencia significa la capacidad de actuar con un grado de autonomía dentro de esferas definidas. A menudo implica la capacidad de operar como neutro en el manejo de disputas y conflictos interestatales. La independencia de la OI es altamente restringida: estados miembros, especialmente los poderosos, pueden limitar la autonomía de las OIs, interferir con sus operaciones, ignorar sus dictados, o reestructurarlas y disolverlas. Pero como en muchas transacciones privadas, la participación de actores al menos parcialmente autónomos y neutrales puede aumentar la eficiencia y afectar la legitimidad de las acciones individuales y colectivas (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 5, traducción propia).<sup>3</sup>

Al igual que la centralización, la independencia de las OIs es una característica que se ve reflejada en las OIs tanto en el soporte a las interacciones de los Estados como en las actividades operacionales en sí. La independencia que poseen las OIs posibilita la cooperación entre los Estados bajo el alcance de la organización que ejerce el papel de mediador neutro y tercera parte dentro de las negociaciones para llegar a entendimientos. Así también, la independencia permite a las OIs la realización de actividades que de cierta manera los Estados están impedidos de realizar, la mantención de un posicionamiento neutro tanto en la realización de acciones como en la provisión de información confiable, y la ejecución del papel de árbitro en ciertas disputas entre los Estados. (ABBOTT; SNIDAL, 1998)

Las acciones que las OIs pueden llevar a cabo de manera efectiva por medio de estas dos características hacen que los Estados las consideren como herramientas necesarias para la realización de sus intereses dentro del sistema internacional al mismo tiempo que sostienen la convivencia armónica de los Estados por medio de la facilitación de la cooperación centralizada bajo el alcance de las instituciones formales.

Las definiciones, como ya mencionado, reflejan las visiones de cada corriente teórica pero también del contexto que fue generando transformaciones en el campo teórico de las Organizaciones Internacionales.

---

<sup>3</sup> Independence means the ability to act with a degree of autonomy within defined spheres. It often entails the capacity to operate as a neutral in managing interstate disputes and conflicts. IO independence is highly constrained; member states, especially the powerful, can limit the autonomy of IOs, interfere with their operations, ignore their dictates, or restructure and dissolve them. But as in many private transactions, participation by even a partially autonomous, neutral actor can increase efficiency and affect the legitimacy of individual and collective actions. (ABBOTT; SNIDAL, 1998, p. 5)

Sobre tales cambios en las percepciones de las OIs a lo largo de la historia explica Matheus de Carvalho Hernandez (2015), que en el periodo inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial las principales corrientes teóricas enfrentadas eran el Realismo y el Idealismo, las cuales discutían si las OIs eran definidas por la política internacional o si ellas influenciaban a las políticas de los Estados y consideraban principalmente a las organizaciones internacionales formales.

Durante este periodo, los académicos también estudiaban a las Instituciones Internacionales, enfocando en las instituciones formales, que no eran consideradas exactamente iguales a las Organizaciones Internacionales por ser vistas como explícitamente normativas. Las mismas eran vistas como entidades que “[...] influenciaban el comportamiento del estado actuando por medio de canales domésticos de política” (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 732, traducción propia)<sup>4</sup>. Pero con el pasar del tiempo la unión entre la política internacional y las instituciones formales se fue rompiendo y entre la década del 50 y 60 la percepción fue cambiando y dando espacio a otros análisis que no solo los de OIs e Instituciones formales, fuertemente influenciados por la agenda behaviorista.

Posteriormente, entre los años 70 y 80 el estudio de las Organizaciones Internacionales fue dando espacio para la consolidación del concepto de Regímenes Internacionales y el estudio de los mismos. Tal transformación había iniciado en los años anteriores principalmente porque

[...] las dos premisas que hacían de las organizaciones formales el enfoque del campo se habían debilitado: fuerza heurística de sus atributos formales y coincidencia entre la acción de las organizaciones y la gobernanza internacional [...] comenzó a disminuir definitivamente la percepción de que los estudios sobre organizaciones internacionales formales eran dotados de fuerza explicativa ante la situación política internacional (HERNANDEZ, 2015, p. 47, traducción propia).<sup>5</sup>

El estudio de los Regímenes Internacionales fue sustituyendo al de las Organizaciones Internacionales por diversas causas, entre los principales motivos argumentados por Hernandez se encuentran el cambio del enfoque hacia las cuestiones de gobernanza internacional, el análisis del papel que las OIs cumplen dentro tal gobernanza, y la visión más

---

<sup>4</sup> [...] influence state behavior by acting through domestic political channels (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 732)

<sup>5</sup> [...] as duas premissas que faziam das organizações internacionais formais o foco do campo haviam se enfraquecido: força heurística de seus atributos formais e coincidência entre ação das organizações e a governança internacional. [...] começou a diminuir definitivamente a percepção de que estudos sobre organizações internacionais formais eran dotados de força explicativa diante da situação política internacional. (HERNANDEZ, 2015, p. 47)

estructural en contrapartida a la visión funcionalista de las OIs. Sobre la visión de los Regímenes Internacionales explica Oran Young

Su principal objetivo no es comprender una organización como un actor político relevante en determinada área, sino identificar reglas formales e informales del sistema internacional y evaluar sus impactos sobre el comportamiento de los Estados (YOUNG, 1994 apud HERNANDEZ, 2015, p. 48, traducción propia).<sup>6</sup>

Estas cuestiones que determinaron las transformaciones de las producciones teóricas en torno a las OIs permitieron la emergencia de visiones mucho más amplias en este campo de las Relaciones Internacionales; y allí el estudio de los Regímenes Internacionales pudo surgir y establecerse con mayor fuerza por sus características de ser más exhaustivo y correspondiente a los avances de las Relaciones Internacionales. Por lo tanto, en la siguiente sección son abordados los temas referentes a los estudios y teorías de Regímenes Internacionales que el presente análisis utiliza como base teórica.

## 1.2 TEORIA DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

Los estudios sobre Regímenes Internacionales fueron surgiendo en la década de 1970 y se consolidaron como un campo teórico a partir de 1980, en respuesta a la transformación de la visión enfocada en las Organizaciones Internacionales propiamente dichas hacia una visión más amplia y enfocada en la gobernanza internacional. Por lo tanto, los intelectuales que hasta entonces habían estudiado a las OIs desde sus corrientes teóricas pasaron a observar de una manera más contemplativa llegando a la idea de los Regímenes Internacionales, sobre lo cual explican Beth Simmons y Lisa Martin “Se relegó el estudio de las OIs como actores y se inició en cambio a enfocar en reglas o incluso ‘entendimientos’ pensados para influenciar el comportamiento gubernamental (SIMMONS; MARTIN, 2001, p. 193, traducción propia).<sup>7</sup>

Como en todo campo teórico nuevo, surgieron los debates entre las diversas teorías sobre las definiciones más adecuadas y los demás puntos envueltos con la idea de Regímenes Internacionales. Pero de entre las conceptualizaciones discutidas, la definición realizada por

---

<sup>6</sup> Seu grande objetivo não é compreender uma organização como um ator político relevante em determinada área, mas identificar regras formais e informais do sistema internacional e avaliar seus impactos sobre o comportamento dos Estados (YOUNG, 1994 apud HERNANDEZ, 2015, p. 48)

<sup>7</sup> It demoted the study of IOs as actors and began instead to focus on rules or even ‘understandings’ thought to influence governmental behavior.” (SIMMONS; MARTIN, 2001, p. 193)

Stephen Krasner fue la que ganó cierto nivel de consenso relevante, siendo afirmado por el autor

Los regímenes internacionales son definidos como principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones de determinada área de las relaciones internacionales en torno de las cuales convergen las expectativas de los actores [...] conceptuados como variables intervinientes entre los factores causales básicos, de un lado, y resultados y comportamientos de otro (KRASNER, 2012, p. 93, traducción propia).<sup>8</sup>

Sobre cada uno de los elementos que constituyen esa idea de Regímenes, siendo los principios, las normas, las reglas y los procedimientos, existen críticas por no ser tan claramente definidos, pero el autor afirma

Los principios son creencias en hechos, causas y cuestiones morales. Las normas son padrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos para toma de decisiones son prácticas predominantes para hacer y ejecutar la decisión colectiva (KRASNER, 2012, p. 94, traducción propia).<sup>9</sup>

En torno a esta conceptualización, explica Krasner (2012), que las definiciones realizadas por Robert Keohane y Joseph Nye, las de Ernst Haas y las de Hedley Bull se asemejan en varios puntos y en general conciben las mismas ideas, aunque a veces con términos diferentes.

De igual manera, otras teorías difieren sobre varios elementos en torno a los Regímenes Internacionales y es sobre las diferencias entre cada abordaje que Andreas Hasenclever escribe y argumenta en Teorías de Regímenes Internacionales. El autor afirma sobre los diversas perspectivas

[...] pueden ser clasificados como enfoques fundados en poder, fundados en interés y fundados en conocimiento, respectivamente. De hecho, podemos hablar de tres escuelas de pensamiento dentro del estudios de los regímenes internacionales: realistas, que se enfocan en relaciones de poder; neoliberales, que basan sus análisis

---

<sup>8</sup> Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. [...] conceituados como variáveis intervinientes entre os fatores causais básicos, de um lado, e resultados e comportamentos, de outro. (KRASNER, 2012, p. 93)

<sup>9</sup> Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padres de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva. (KRASNER, 2012, p. 94)

en constelaciones de intereses; y cognitivistas, que enfatizan el conocimiento (HASENCLEVER, 1997, p. 1-2, traducción propia).<sup>10</sup>

Explica el autor que una de las diferencias principales entre las tres perspectivas reside en la idea de ‘institucionalismo’, entendido como la influencia que las instituciones internacionales pueden tener (HASENCLEVER, 1997). Las teorías divergen en el nivel de institucionalismo que adjudican a los regímenes. Sobre la visión realista se afirma

Las teorías de regímenes fundadas en el poder, que asumen que los estados se preocupan no solo por el absoluto, pero por las ganancias relativas también, son menos inclinados a atribuir un grado considerable de significancia causal para las instituciones internacionales (HASENCLEVER, 1997, p. 3, traducción propia).<sup>11</sup>

Por otro lado, las teorías constructivistas que surgen de manera crítica hacia las de enfoque realista y neoliberal divergen de las últimas porque

[...] teorías de regímenes fundadas en el conocimiento han enfocado en los orígenes de los intereses percibidos por los estados y, en esta conexión, han acentuado el rol de las ideas causales y normativas [...] tienden a abrazar un institucionalismo que mucho más pronunciado de lo que encontramos tanto en el neoliberalismo o en el realismo (HASENCLEVER, 1997, p. 5-6, traducción propia).<sup>12</sup>

Finalmente, las teorías basadas en el interés o neoliberales, que son próximas a las teorías realistas visto que “no sólo tienen raíces comunes en el racionalismo, en tanto postura metateórica, sino que también pueden trabajar de manera conjunta y fructífera para explicar los regímenes internacionales” (HASENCLEVER, 1999) y también representan el abordaje más común y tradicional en este campo teórico.

La teoría neoliberal de los Regímenes Internacionales se enfoca estrictamente en altos niveles de institucionalismo, explicado a seguir

A pesar de no ser completamente insensible a los efectos de poder diferenciales, enfatizan el rol de los regímenes internacionales en ayudar a los estados a alcanzar

---

<sup>10</sup> they may be classified as power-based, interest-based, and knowledge-based approaches, respectively. In fact, we may talk of three schools of thought within the study of international regimes: realists, who focus on power relationships; neoliberals, who base their analyses on constellations of interests; and cognitivists, who emphasize knowledge dynamics, communication, and identities. (HASENCLEVER, 1997, p. 1-2)

<sup>11</sup> Power-based theories of regimes, which assume that states care not only for absolute, but for relative gains as well, are least inclined to ascribe a considerable degree of causal significance to international institutions, (HASENCLEVER, 1997, p. 3)

<sup>12</sup> knowledge-based theories of regimes have focused on the origins of interests as perceived by states and, in this connection, have accentuated the role of causal as well as normative ideas. [...] tend to embrace an institutionalism that is much more pronounced than that which we find in either neoliberalism or realism. (HASENCLEVER, 1997, p. 5-6)

intereses comunes [...] Los regímenes ayudan a los estados (de interés propio) a coordinar su comportamiento para que puedan evadir resultados colectivos insuficientes, y se puede demostrar que los estados tienen interés en mantener los regímenes existentes incluso cuando los factores que los crearon ya no son operativos (HASENCLEVER, 1997, p. 4, traducción propia).<sup>13</sup>

Para los neoliberales los regímenes internacionales “contribuyen a que los Estados logren ciertos intereses comunes, Estados que son presentados como egoístas racionales a los que solo les interesan sus propias ganancias (absolutas)” (HASENCLEVER, 1999, 504-505). Para el teórico Robert Keohane (1982) los regímenes pueden ser entendidos como conjuntos de arreglos de gobernanza que facilitan la negociación por medio de reglas, normas y principios, pero no deben ser confundidos con simples acuerdos *ad hoc* de corto plazo realizados en torno a una situación y un tema específico.

Los regímenes internacionales pueden sufrir transformaciones a lo largo de su existencia, así como pueden desaparecer por ciertos motivos, pero tales procesos dependen de los cambios en las normas, principios, reglas y procedimiento. Según explica Stephen Krasner (2012) cuando ocurren cambios en las reglas y procesos de toma de decisión se generan una transformación interna del régimen, pero cuando los cambios se dan en los principios y en las normas lo que se da una transformación del régimen en sí, que puede resultar en el fin del mismo.

En torno a la metodología analítica utilizada por los neoliberales, Hasenclever (1999) explica que los teóricos neoliberales se valen de los conceptos de la teoría económica de instituciones, dando enfoque a los costos de transacción, la información disponible y los marcos legales. Robert Keohane ejerce tal metodología para demostrar los motivos por los cuales los regímenes internacionales surgen enfocando en la necesidad de su creación y en las funciones que ejercen en su artículo *The demand for international regimes*.

Para comprender las tendencias que caracterizan el surgimiento de los regímenes internacionales, Robert Keohane utiliza la teoría de elección racional así como el análisis de restricciones y elecciones y son frisadas ciertas ideas tales como que el contexto estructural en el cual el régimen internacional es creado influye en las características del mismo, y que éstos

---

<sup>13</sup> Though not completely insensitive to the effects of power differentials, they emphasize the role of international regimes in helping states to realize common interests. [...] Regimes help (self-interested) states to coordinate their behavior such that they may avoid collectively suboptimal outcomes, and states can be shown to have an interest in maintaining existing regimes even when the factors that brought them into being are no longer operative. (HASENCLEVER, 1997, p. 4)

son creados de manera voluntaria por lo que debe existir el deseo por parte de los Estados para iniciar el proceso de negociación (KEOHANE, 1982).

Dentro de la estructura internacional caracterizada por la falta de instituciones gubernamentales supranacionales, la competitividad, la incerteza y los conflictos de intereses los actores buscan coordinar sus acciones a modo de disminuir los riesgos y lo hacen por medio de los regímenes internacionales teniendo en cuenta que

[...] una función principal de los regímenes internacionales es facilitar la creación de acuerdos específicos en temas de significancia sustantiva dentro del área temática cubierta por el régimen. Regímenes internacionales ayudan a hacer que las expectativas de los gobiernos sean consistentes unas con otras. Los regímenes son desarrollados en parte porque los actores en la política mundial creen que con tales arreglos serán capaces de hacer acuerdos de beneficio mutuo que de otra manera serían difíciles o imposibles de alcanzar. En otras palabras, los regímenes son valiosos para los gobiernos donde, en su ausencia, acuerdos de beneficio mutuo serían imposibles de consumar (KEOHANE, 1982, p. 334, traducción propia).<sup>14</sup>

La demanda por regímenes internacionales se basa en las funciones que los mismos pueden ejercer y los beneficios que brindan a los miembros, pero para generar la necesidad en los Estados deben demostrarse eficientes y beneficiosos. Para entender la efectividad de los regímenes internacionales en su principal función de facilitar los arreglos entre los gobiernos, Robert Keohane (1982) utiliza las condiciones del teorema de Coase siendo: falta de un marco legal claro que establezca una responsabilización por las acciones, imperfecciones de información, y costos de transacción positivos, condiciones cuales pueden ser proveídas por los regímenes internacionales en ciertos niveles o al menos alguna de ellas.

Aun teniendo en cuenta las condiciones necesarias para la demanda de regímenes internacionales, se considera la cuestión de los costos de transacción. Ejerciendo su función de facilitadores de arreglos entre los Estados, los regímenes internacionales deben ser convenientes en términos de costos para quienes los vayan a crear, según se explica

Para que se desarrolle una iniciativa emprendedora, no debe haber solamente una potencial ganancia social a ser derivada de la formación de un arreglo internacional, pero el emprendedor (usualmente, en la política mundial, un gobierno) debe esperar poder ganar más personalmente por el régimen de lo que invierte en organizar la actividad. Por tanto, los costos organizativos para el emprendedor deben ser

---

<sup>14</sup> a major function of international regimes is to facilitate the making of specific agreements on matters of substantive significance within the issue-area covered by the regime. International regimes help to make governments' expectations consistent with one another. Regimes are developed in part because actors in world politics believe that with such arrangements they will be able to make mutually beneficial agreements that would otherwise be difficult or impossible to attain. In other words, regimes are valuable to governments where, in their absence, certain mutually beneficial agreements would be impossible to consummate (KEOHANE, 1982, p. 334)

menores que el valor neto descontado de los beneficios que el emprendedor espera ganar para sí [...] Nosotros solo esperamos que los regímenes se desarrollen donde los costos de hacer acuerdos ad hoc en temas sustantivos particulares son más altos que la suma de los costos de realizar tales acuerdos dentro del marco y los costos de establecer tal marco (KEOHANE, 1982, p. 339, traducción propia).<sup>15</sup>

La caracterización de los regímenes internacionales con normas y principios ya establecida en la definición de los mismos, también refleja una fuerte demanda de los regímenes, establecida por el autor

[...] un breve análisis de la función de los principios y normas en un ambiente incierto va sugerir porque son importantes para satisfacer la función integral de los regímenes: facilitar acuerdos internacionales mutuamente ventajosos (KEOHANE, 1982, p. 342, traducción propia).<sup>16</sup>

Otra cuestión en torno a la demanda por regímenes internacionales reside en la necesidad de proveer información, que dentro del ámbito es puesta a disposición de manera neutra, disipando la asimetría entre los actores, los riesgos morales, la decepción y la irresponsabilidad, según explica Robert Keohane (1982). Así también la información es un elemento importante y necesario para el proceso de creación de regímenes internacionales y en las negociaciones a ser llevadas a cabo.

En el trabajo de Stephen Krasner (2012) también aparecen explicaciones para el surgimiento de los regímenes internacionales; se repiten las variables de autointerés egoísta, normas y principios e información ya tratadas por Robert Keohane, pero aparecen otras tales como el poder político y los usos y costumbres. Por lo tanto, es evidenciado que las causas para la demanda de los regímenes internacionales son variadas y ampliamente estudiadas por los teóricos del área.

La cuestión en torno a la importancia de los regímenes internacionales constituye un tema de debate entre las diferentes corrientes teóricas que se dedican al estudio de los mismos, siendo que cada una posee una visión específica en base a su percepción de todas las

---

<sup>15</sup> For entrepreneurship to develop, not only must there be a potential social gain to be derived from the formation of an international arrangement, but the entrepreneur (usually, in world politics, a government) must expect to be able to gain more itself from the regime than it invests in organizing the activity. Thus organizational costs to the entrepreneur must be lower than the net discounted value of the benefits that the entrepreneur expects to capture for itself. [...] We only expect regimes to develop where the costs of making ad hoc agreements on particular substantive matters are higher than the sum of the costs of making such agreements within a regime framework and the costs of establishing that framework. (KEOHANE, 1982, p. 339)

<sup>16</sup> a brief analysis of the function of principles and norms in an uncertain environment will suggest why they are important for fulfilling the overall function of international regimes: to facilitate mutually advantageous international agreements. (KEOHANE, 1982, p. 342)

variables que circulan en torno a los regímenes internacionales. Mas se hace evidente que de entre las discusiones presentadas hasta este punto, la concepción sobre la demanda por regímenes internacionales con base en las funciones efectivas que pueden ser realizadas por los mismos y los beneficios que presentan para los actores envueltos demuestra en gran medida la innegable importancia que los regímenes internacionales tienen tanto para quienes se encuentran dentro del régimen como para el sistema internacional y su manutención.

## 2 EL ACNUR Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

### 2.1 EL SURGIMIENTO DEL ACNUR Y DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

#### 2.1.1 La cuestión de los refugiados en la historia

El movimiento de personas alrededor del mundo es un fenómeno presente desde los inicios de la historia de la humanidad, por lo que fue tomando formas y definiciones diferentes con el correr del tiempo, la historia, y las características del mundo. En la Edad Media, por ejemplo, la migración de personas no era tratada ni entendida de la misma manera como lo es en el siglo XXI, y es posible percibir que el entendimiento de la migración o de los refugiados como tal tiene su origen juntos con los procesos de formación del Estado-nación.

Según lo que explica José H. Andrade (2006), la estructura de los Estados-nación, conformada por un territorio delimitado por fronteras, una población asentada en dicho territorio y el poder de control sobre estos elementos, dio origen y caracterizó los procesos y flujos de refugiados de los últimos cinco siglos. En tal periodo se perciben tres grandes flujos de refugiados: el primer flujo se da entre los siglos XVI y XVIII a causa de los procesos de formación de los Estados-nación de Europa Occidental, que resultaron en la expulsión de comunidades enteras que ya no encontraban reconocimiento en las nuevas entidades políticas; el segundo flujo de refugiados se dio entre los siglos XIX y XX por la transformación de los imperios de Europa Oriental y de la región de los Balcanes a nuevas naciones homogéneas que ya no abarcaban a gran parte de la población; el tercer flujo resultó como consecuencia directa de la Segunda Guerra Mundial y de los procesos de descolonización que causaron uno de los mayores flujos de refugiados registrados.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión de los desplazados de guerra había alcanzado su pico. Cerca de 50 millones de personas habían huido de sus ciudades. La vasta mayoría retornó en los seis meses siguientes al término de las hostilidades. Pero pronto se volvió evidente que no todos los desplazados de guerra querían ser repatriados. Además, nuevos grupos de refugiados surgían, compuestos por personas que dejaron sus países luego del término de la guerra (ANDRADE, 2006, p. 41, traducción propia).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> No final da Segunda Guerra Mundial, a questao dos deslocados de guerra tinha atingido seu pico. Cerca de 50 milhões de pessoas haviam fugido de suas cidades. A vasta maioria retornou nos seis meses seguintes ao término das hostilidades. Mas logo se tornou evidente, contudo, que nem todos os deslocados de guerra queriam

Fue este último evento el que evidenció la magnitud de la cuestión de los refugiados y obligó a los Estados a organizarse y tomar medidas por medio de la cooperación internacional para ofrecer soluciones a la cuestión de los refugiados dentro de la política internacional.

Más cabe destacar que durante las décadas anteriores ya venían siendo realizados esfuerzos en torno a la necesidad de respuestas ante las situaciones que envolvían a refugiados. Explica Jaime Ruiz de Santiago (2001), que en el ámbito del fin de la Primera Guerra Mundial y del surgimiento de la Sociedad de Naciones, el delegado en representación de Noruega Fridtjof Nansen había propuesto a algunos Estados y posteriormente, a la Asamblea de la Sociedad de Naciones y las Sociedades de la Cruz Roja unir esfuerzos para mejorar la situación caótica de Europa y principalmente de Rusia ofreciendo asistencia a las personas desplazadas.

Más de medio millón de rusos se encontraban fuera de su patria y se hallaban principalmente en Polonia, Alemania, los Balcanes, Francia, Turquía y en otros países. Nansen se dirigió a ellos para tratar de aliviar su situación de refugiados y proponerles el retorno a sus hogares: a finales de 1921 más de 380 000 habían retornado. Para poderlo hacer, y siempre de acuerdo con las grandes potencias y con la URSS, se creó el famoso pasaporte Nansen, que fue usado en 26 países y fue entregado a los rusos y más tarde a los armenios —que no deseaban retornar—. El documento pudo ser usado ante todo como certificado de identidad y, después, como pieza que permitía al titular el retornar al país que lo había expedido (SANTIAGO, 2001, p. 27).

Durante los años posteriores Nansen encabezó y dirigió acciones que unían a la comunidad internacional para brindar diversos tipos de ayuda a los refugiados que iban surgiendo como consecuencia de conflictos e inseguridades principalmente en la región de Europa y del antiguo Imperio Otomano.

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y el fracaso de la Sociedad de Naciones, las consecuencias catastróficas reflejadas en la cantidad de refugiados evidenciaban la urgente necesidad de establecer nuevos mecanismos para lidiar con la situación. En un ámbito de preocupación por parte de los Estados y de discusiones sobre la necesidad de un nuevo sistema de cooperación, lograron unir a 43 Estados para crear la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA) en noviembre de 1943 (SANTIAGO, 2001).

---

ser repatriados. Além disso, novos grupos de refugiados surgiam, compostos por pessoas que deixaram seus países após o término da guerra. (ANDRADE, 2006, p. 41)

En términos generales, la tarea de la UNRRA era la asistencia y la rehabilitación de las áreas devastadas por la guerra. Fue estipulado que, luego de la liberación de toda y cualquier área, asistencia debería ser brindada a la población civil de las naciones aliadas, así como a los dislocados de guerra en países liberados por los aliados (ANDRADE, 2006, p. 60, traducción propia).<sup>18</sup>

Ejerciendo las funciones que le fueron establecidas, la UNRRA actuó logrando repatriar a más de siete millones de personas hasta finalizar sus operaciones en 1947, explica Jaime Ruiz de Santiago (2001). Durante este periodo de vigencia de la UNRRA, fue creada la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945, y ya en sus primeras reuniones fue tratado el tema de la necesidad de “crear un nuevo organismo que se dedicase exclusivamente a atender el tema de los refugiados” (SANTIAGO, 2001, p.27) teniendo en cuenta que se trataba de una cuestión humanitaria que se encajaba bajo el mandato de las Naciones Unidas.

Dentro del marco de la ONU, fue entonces creada la Organización Internacional para Refugiados (OIR) el 15 de diciembre de 1946 con un mandato que inició el 1 de julio de 1947 y debía extenderse por un año y medio, a modo de substituir a la UNRRA. Pero cabe resaltar lo que explican Andrade (2006) y Santiago (2001) en torno a que la creación de la OIR fue ampliamente apoyada durante la Asamblea General de la ONU, con 30 votos a favor, pero tal apoyo no se reflejó en las ratificaciones y adhesiones, solamente realizadas por 18 Estados miembros de la ONU, que brindarían el presupuesto y darían inicio a las operaciones.

A pesar de las dificultades, la OIR, constituido por un Consejo General, un Comité Ejecutivo y un Director General (ANDRADE, 2006) respondió a sus funciones que consistían en

[...] identificar a los refugiados, expedirles documentos, asistirlos en sus diversas necesidades, atender las peticiones de repatriación, ayudar a los refugiados a lograr una adecuada integración local y, cuando fuese necesario, intervenir para obtener su reasentamiento en un tercer país (SANTIAGO, 2006 p.28).

---

<sup>18</sup> Em termos gerais, a tarefa da UNRRA era a assistencia e a reabilitacao das áreas devastadas pela guerra. Foi estipulado que, após a liberacao de toda e qualquer área, assistencia deveria ser brindada a populacao civil das nacoes aliadas, assim como aos deslocados de guerra em paises liberados pelos aliados. A UNRRA deveria se incumbir, igualmente, da preparacao e dos aspectos logísticos relativos ao retorno dos prisioneiros de guerra. (ANDRADE, 2006, p. 60)

Y logró reasentar a un millón de personas, repatriar a 63.000 y asentar en nuevos destinos a 410.000 personas antes de que se cumplieran dos años de su creación, por lo que su mandato fue extendido por otros dos años más.

Durante ese periodo fue adoptada la Declaración Universal de Derechos Humanos que sirvió como guía para en torno a las discusiones de los miembros de la ONU sobre la necesidad de establecer criterios universales para la cuestión de los refugiados, así como instaurar un organismo sucesor de la OIR, afirma Jaime Ruiz de Santiago (2001).

Las discusiones llevaron a un resultado efectivo reflejado en la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en diciembre de 1949, acompañado por su Estatuto aprobado por la Asamblea General en diciembre de 1950 y dando inicio a sus actividades en enero de 1951.

Cabe resaltar que, en paralelo a la creación del ACNUR, se realizaron las discusiones en torno a la necesidad de un acuerdo internacional de carácter jurídico que trate de la cuestión de los refugiados y de la protección internacional necesaria. Fue entonces que la Asamblea General aprobó la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados en diciembre de 1951, la misma entró en vigor en abril de 1954 y hasta la actualidad es tenida como la Carta Magna en torno a la cuestión de los refugiados (SANTIAGO, 2001).

Por lo tanto, con lo presentado hasta este punto es posible percibir que las políticas internacionales en torno a la cuestión de los refugiados fueron moldadas de acuerdo a la historia y el contexto donde se desarrollaban, resultando en lo que se denomina un Régimen Internacional. Los elementos más importantes en torno a los refugiados y a la protección internacional de los mismos fueron discutidos y llevados a un relativo consenso para lograr la cooperación internacional efectiva en pro de los refugiados. Actualmente, el ACNUR y su Estatuto, en el papel de organización internacional, y la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, como fundamento jurídico del derecho internacional de los refugiados, conforman y moldean el vigente régimen internacional sobre los refugiados.

### 2.1.2 El ACNUR y su Estatuto

En fecha 3 de diciembre de 1949 fue creado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que se rige por el Estatuto que le fue designado.

El mandato del ACNUR es proteger y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados. Sus actividades se fundan en un conjunto de normas e

instrumentos internacionales, que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los cuatro Convenios de Ginebra (1949) sobre el derecho internacional humanitario, así como una multitud de tratados y declaraciones internacionales y regionales, vinculantes y no vinculantes, que abordan específicamente las necesidades de los refugiados (ACNUR, 2001, p.8).

El Estatuto, aprobado el 14 de diciembre de 1950 establece las funciones, la organización y el financiamiento del ACNUR. Así también define quienes pueden ser tenidos como refugiados y las acciones a ser tomadas en cuenta para la protección de estas personas.

Establece en el Artículo 1

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales (ONU, 1950, p. 1).

Lo establecido en el Artículo 2 del Estatuto es de suma importancia, ya que se afirma que el trabajo realizado por el ACNUR es completamente apolítico, humanitario y social; por lo que responde al mandato de la ONU en lo que concierne a los Estados miembros a cooperar en pro de la solución de problemas internacionales humanitarios y sociales, según lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

En torno a las funciones designadas al ACNUR por medio del Estatuto, se establece que la competencia de la misma se extiende a

- (i) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;
- ii) Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él (ONU, 1950, p. 1).

Este punto en específico ha generado numerosas controversias en torno a las limitaciones temporales que son impuestas, especialmente en el párrafo dos. La limitación establecida refleja el contexto en que el ACNUR fue pensado, caracterizado principalmente

por el problema de los refugiados como resultado de la Segunda Guerra Mundial, por lo que se afirma que el mandato del ACNUR se limita a los eventos ocurridos anteriormente a la constitución de la organización. Estas limitaciones también se encuentran presentes en la Convención de 1951, por lo que las discusiones en torno a este tema se mantuvieron y afianzaron con la evidente presencia de refugiados provenientes de otros eventos, y finalmente llevaron al establecimiento de un Protocolo sobre la Convención en el año 1967, cuestión que será profundizada en el siguiente subcapítulo.

Continuando con lo establecido por el Estatuto del ACNUR, el mismo aclara las situaciones donde una persona no será reconocida como refugiado, siendo: que la persona tenga más de una nacionalidad y pueda obtener protección de una de ellas, que obtenga protección o ayuda de otros órganos de la ONU, que haya motivos fundados para creer que la persona ha cometido crímenes de guerra, contra la paz, contra la humanidad o un delito grave de derecho común.

En el Capítulo III del Estatuto, se establecen las directrices en torno a la organización y hacienda del ACNUR. Se determina que la Asamblea General designará el Alto Comisionado, propuesto por el Secretario General, para ejercer por tres años y el Alto Comisionado nombrará al personal de su Oficina que estará situada en Ginebra. Con respecto a la financiación se afirma que

La Oficina del Alto Comisionado será financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. A menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias (ONU, 1950, p. 4).

Las funciones concedidas al ACNUR la han convertido en una organización de gran envergadura que ofrece protección jurídica, asistencia material y soluciones duraderas a los refugiados en situaciones de emergencia, así como “promueve los acuerdos internacionales sobre refugiados y vela por que los gobiernos respeten el derecho internacional de los refugiados” (ACNUR, 2001, p.21).

Queda evidente entonces que el Estatuto del ACNUR determina la competencia y las funciones que le corresponden a la organización, mas cabe destacar que con el pasar del tiempo se ha logrado ampliar el mandato del ACNUR, para brindar mejores respuestas y abarcar a un mayor número de personas que requieren de protección internacional; este tema será mejor desarrollado en la sección sobre el Funcionamiento del ACNUR.

### 2.1.3 La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y entró en vigor el 22 de abril de 1954. La misma toma en consideración los principios de la ONU y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la necesidad de ampliar los acuerdos referentes a los refugiados y los objetivos de cooperación buscados por el ACNUR.

Al igual que el Estatuto del ACNUR, la Convención establece una definición al término refugiado y es básicamente la misma definición presente en el Estatuto, pero con una diferencia. Además de realizar la limitación temporal al definir su competencia a personas afectadas por “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” también establece una limitación geográfica al explicar que esos acontecimientos pueden entenderse como ocurridos “en Europa, o en Europa o en otro lugar” (ONU, 1951, p. 2); y la elección por una de las dos limitaciones del alcance queda a criterio de cada Estado contratante.

Con respecto a los casos en donde la Convención no será aplicable a ciertas personas se establecen los mismos criterios de reconocimiento que en el Estatuto del ACNUR. Sobre los casos donde a condición de refugiado será cesada

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad. [...] 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual (ONU, 1951, p.2).

La Convención establece también las características y los principios que rigen sobre el Estatuto de los Refugiados, contemplando cuestiones en torno a su condición jurídica, las actividades lucrativas que pueden realizar, el bienestar de los afectados y las medidas administrativas a ser tenidas en cuenta.

Uno de los principios establecidos por la Convención merece una especial atención, se trata del principio de no devolución o *non refoulement* según el cual

Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (ONU, 1951, p.9).

Este principio se encuentra presente en muchos otros instrumentos jurídicos internacionales de carácter humanitario y social, y es ampliamente reconocido como parte del derecho internacional consuetudinario, implicando así a todos los Estados que deben respetarlo (ACNUR, 2001).

Retomando la cuestión de las limitaciones existentes en la definición de refugiado según la Convención de 1951, fue quedando evidente, con el pasar del tiempo y el surgimiento de nuevos eventos que causaban un gran flujo de refugiados, la necesidad de ofrecer una solución a la limitación temporal y geográfica impuesta por la Convención.

Fue entonces aprobado el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en fecha 31 de enero de 1967, este Protocolo constituye un instrumento convencional que tiene por objetivo anular los límites temporales y geográficos a la definición de refugiados establecida en la Convención de 1951. El Protocolo toma en consideración que “han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad [...] de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención” (ONU, 1967, p.1) y que por lo tanto es pertinente que eliminar las limitaciones de tiempo y espacio. Según se establece en el Artículo I

A los efectos del presente Protocolo [...] el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1 (ONU, 1967, p.1).

Como instrumento relacionado a la Convención de 1951, caber resaltar que “al adherirse al Protocolo, los Estados aceptan aplicar la mayoría de los artículos de la Convención sobre los Refugiados (artículos 2 a 34) [...]” (ACNUR, 2001, p. 10)

Por lo expreso, el Protocolo de 1967 cumple con su principal objetivo de ampliar la competencia de la Convención por medio de la eliminación de la principal limitación referente a la definición de refugiado, que a su vez implica en el estatuto jurídico de la protección internacional de los refugiados.

Existen aún definiciones más amplias sobre los refugiados que las realizadas por el Estatuto del ACNUR, la Convención y el Protocolo. Estas definiciones tienen base en la

Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena. Según Francisco Galindo Vélez (2001) ambos instrumentos surgieron en los ámbitos regionales y deben ser consideradas porque establecen definiciones ampliadas que abarcan a personas que no se benefician de la competencia de los arreglos mencionados hasta aquí pero que necesitan igualmente de protección internacional.

La Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África fue elaborada en respuesta a los problemas generados por los enormes flujos de refugiados que resultaban de los conflictos y guerras de independencia en el continente. En torno a la definición del término refugiado la Convención de la OUA se basa en la misma definición de la Convención de 1951 pero agrega un criterio en el Artículo 1

El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad (OUA, 1969, p. 2).

Al establecer esta definición ampliada la Convención de la OUA lograr dar mayor alcance a su competencia, abarcando tanto a los refugiados según la definición de la Convención de 1951 y como a aquellos a quienes su definición se aplica.

La Declaración de Cartagena, adoptada en el marco del Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá en el año 1984 expone ciertas conclusiones y recomendaciones sobre la protección internacional de los refugiados. Al igual que la Convención de la OUA, esta declaración adopta la terminología utilizada en la Convención de 1951 y en Protocolo de 1967 para definir al refugiado, y realiza un aporte al afirmar que

[...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados 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 (COLOQUIO, 1984, p.3).

Los diversos instrumentos analizados en esta sección, siendo el Estatuto del ACNUR, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención de la OUA y la Declaración de

Cartagena, reflejan la preocupación y el esfuerzo realizado en torno a la necesidad de establecer principios que rijan la protección internacional de los refugiados. Las mismas presentan diferencias entre sí, pero más que nada buscan complementarse de modo a ampliar su competencia sobre la cuestión de los refugiados. Así también, las mismas conforman el régimen internacional para los refugiados dentro del cual se busca la cooperación de la comunidad internacional en pro de los refugiados.

## 2.2 LA ACTUACION HISTORICA DEL ACNUR

En la historia mundial se han presenciado numerosos movimientos poblacionales que implicaron grandes flujos de personas en situación de vulnerabilidad, principalmente por la falta de protección por parte de sus propios estados. Como ya mencionado, estos eventos, junto con el contexto y sistema internacional moderno, han ido moldeando régimen internacional para refugiados, oficialmente instituido en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, junto con la creación del ACNUR.

La Segunda Guerra Mundial provocó el desplazamiento de millones de personas como consecuencia de la destrucción de ciudades, comunidades y fronteras, resultando en una de las mayores crisis de refugiados que afectó a la región de Europa. De los refugiados resultantes de la Segunda Guerra Mundial se encargó la UNRRA, antecesora del ACNUR, que fue establecida con la finalidad de mejorar las condiciones en las que se encontraban las personas a causa de los conflictos y la devastación. Recién en los años posteriores se dio inicio a las actividades del ACNUR, por lo que la crisis de refugiados de la Segunda Guerra Mundial no puede ser analizada desde las funciones del ACNUR a pesar de constituir un evento sumamente importante.

Desde su creación, el ACNUR ha actuado en pro de la protección y asistencia de los refugiados y desplazados en situación de vulnerabilidad alrededor de todo el mundo y en situaciones muy diversas. Algunas de las tareas más importantes realizadas por el ACNUR en estos más de 60 años son la asistencia a 200.000 refugiados que llegaron a Austria como consecuencia de la revolución húngara en 1956, los mismos recibieron la determinación colectiva de refugiado y la protección necesaria; la actuación en la crisis de refugiados de África como resultado de los conflictos de descolonización que se dieron en el continente en la década de 1960; y la ayuda brindada en las emergencias causadas por el flujo de refugiados

tanto en América Latina como en Asia, según afirma en su portal digital el propio ACNUR (2018).

La siguiente crisis de refugiados que afectó al continente europeo fue la causada por los desplazados generados por los conflictos en torno a Kosovo, Bosnia y Herzegovina y Croacia durante el proceso de independencia de Yugoslavia en la década de 1990. Según datos del ACNUR publicados en 1999, los refugiados causados por este conflicto alcanzaban la cifra de 735.000 personas hasta entonces, distribuidas en los territorios de Albania, Macedonia, Montenegro y Serbia principalmente.

Esta crisis que afectaba a refugiados y desplazados internos que se movilizaban por los territorios de los países en la búsqueda por protección internacional, ya que se veían amenazados y sin condiciones mínimas de sobrevivencia. El ACNUR, los Estados y otras organizaciones como la Cruz Roja trabajaban para proveer la protección y las condiciones para su refugio, alimentación, salud, entre otros; pero el problema más grave residía en los rechazos y expulsiones de los cuales los refugiados eran víctimas en varios países europeos. Tales Estados se encontraban por lo tanto evadiendo su responsabilidad para con las personas que solicitan asilo y violando los principios establecidos en el régimen internacional para refugiados. Con respecto a esta situación, Amnistía Internacional informa

[...] existen pruebas de devolución y la práctica alarmante de detener e imponer restricciones de circulación a los solicitantes de asilo albaneses en Kosovo. Los guardias de fronteras suelen ser el primer punto de contacto para los solicitantes de asilo, y Amnistía Internacional ha recibido informes sobre solicitantes de asilo que no estaban siendo oportunamente remitidos a la autoridad competente para conceder el asilo (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 1998, p. 9).

Ante tal escenario, el ACNUR reprochaba la actuación de los Estados y solicitaba que los mismos suspendan las expulsiones, principalmente en dirección a países de asilo que ya se encontraban en el límite de su capacidad de recibir refugiados, así como acudía a la comunidad internacional y otras organizaciones para que se unan en los esfuerzos por brindar la protección necesaria a los refugiados.

El ACNUR también había realizado tareas de asistencia por medio del envío de equipos de emergencia a la región, el establecimiento de campos para la recepción de los refugiados, y la provisión de alimentos, salud transporte. Para efectivizar estas tareas, el ACNUR trabajó de manera conjunta con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la UNICEF, la OMS, entre otras (UNHCR, 1999).

Aun así, el ACNUR se veía limitado para llevar a cabo sus tareas por diversos motivos tales como la poca disposición de los países de asilo de realizar los esfuerzos necesarios para la asistencia, la falta de instrumentos judiciales más rígidos que obliguen a los Estados a cumplir las responsabilidades que le corresponden, y la escasez de recursos destinados al ACNUR para cumplir con sus funciones, según afirman “Para operaciones en la ex Yugoslavia y en Albania, el ACNUR solicitó un total de \$168 millones de dólares americanos y hasta el momento ha recibido \$53.8 millones de dólares americanos” (UNHCR, 1999, traducción propia)<sup>19</sup>.

Ya en el siglo XXI, el ACNUR ha venido enfrentando crisis de refugiados en países como la República Democrática del Congo y Somalia, así como en el continente asiático. Durante estos años de vigencia, el ACNUR ha luchado por cumplir con sus funciones en las más diversas situaciones, pero deben aún vencer numerosos obstáculos que se le presentan y que limitan su capacidad de actuación para la protección de los refugiados.

## 2.3 EL FUNCIONAMIENTO DEL ACNUR

### 2.3.1 Mandato, estructura y funciones del ACNUR

El mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que le fue conferido por la Asamblea General de la ONU y que se renueva periódicamente, prevé que la organización provea de asistencia y protección internacional a los refugiados, busque soluciones duraderas al problema de los mismos, y promueva la cooperación internacional de los Estados por medio de acuerdos internacionales sobre el tema.

Tal mandato le fue inicialmente designado por el Estatuto de 1950, y acompañado por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967; pero con el pasar del tiempo fue ampliado por medio de instrumentos como la Convención de la OUA, la Declaración de Cartagena, las Resoluciones de la Asamblea General, y las conclusiones constantemente emitidas por el Comité Ejecutivo del ACNUR. Las ampliaciones de la competencia que su mandato le confiere, hacen que el ACNUR pueda brindar respuestas ante situaciones no previstas como el

---

<sup>19</sup> For operations in the former Yugoslavia and Albania, UNHCR requested a total of \$168 million and thus far has received \$53.8 million. (UNHCR, 1999)

‘déficit de protección’ existente referente a las personas que no reciben el reconocimiento de refugiados por medio de los instrumentos tradicionales (ACNUR, 2001).

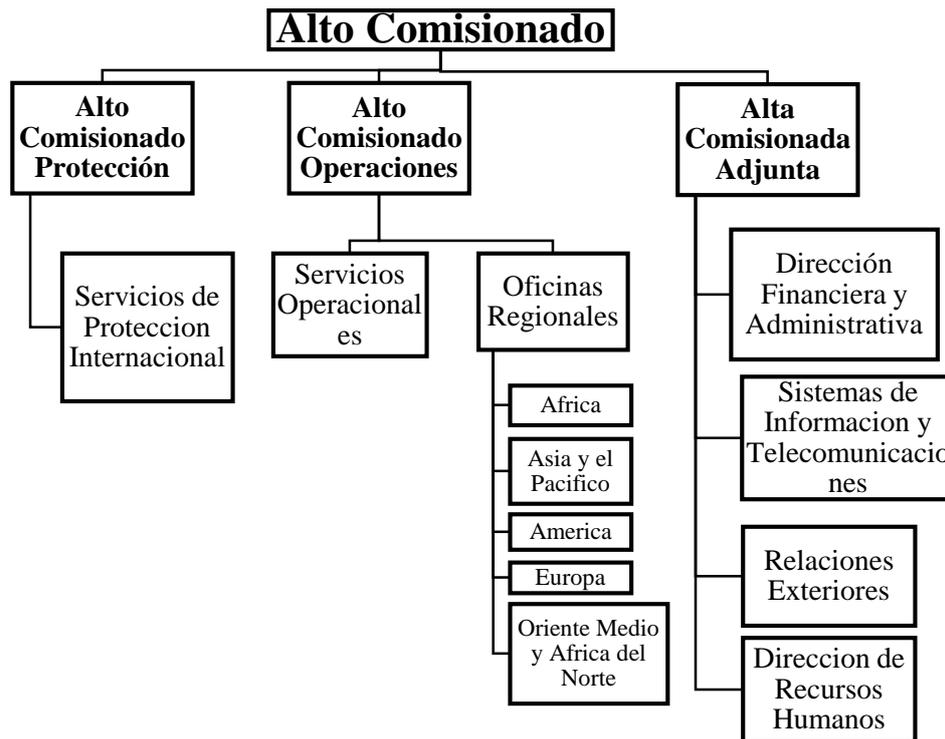
Las características de su mandato, los años de trayectoria y su preocupación por un tema que afecta a gran parte del mundo han contribuido para la efectividad del ACNUR,

[...] es una de las principales agencias humanitarias del mundo, con unos 6.200 empleados en 278 oficinas establecidas en 111 países. Durante más de medio siglo de trabajo, la agencia ha proporcionado asistencia a muchos más de 50 millones de personas, ganando dos veces, en 1954 y en 1981, el premio Nobel de la Paz (ACNUR, 2007, p. 28).

La estructura administrativa del ACNUR está encabezada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el Consejo Económico Social (ECOSOC). El Consejo Económico Social por su vez ha establecido, por medio de la Resolución 672 (XXV) de 1958, el Comité Ejecutivo del ACNUR compuesto por 72 Estados, éste posee la función de determinar las políticas que rigen los programas, aprobar los planes de acción y el presupuesto del ACNUR.

El Alto Comisionado es el encargado de dirigir y controlar el ACNUR, así como informar “verbalmente al Consejo Económico y Social sobre aspectos de coordinación del trabajo de la Agencia, y somete un informe anual a la Asamblea General sobre el trabajo general del ACNUR” (ACNUR, 2007, p.28). Conjuntamente con el Alto Comisionado, se encuentran la Alta Comisionada Adjunta y los Altos Comisionados Auxiliares para la Protección y para las Operaciones; estas a su vez subdividen las tareas con otras oficinas, según el grafico muestra.

Gráfico 1 - Organigrama de la estructura organizativa del ACNUR



Fuente: Datos oficiales de la página del ACNUR.

Notas: elaboración propia.

### En torno a las fuentes de financiación del ACNUR

[...]es financiado casi enteramente por contribuciones voluntarias, principalmente provenientes de gobiernos, pero también de organizaciones intergubernamentales, corporaciones y particulares. Recibe una subvención limitada, de poco más del 3% de su financiación, del presupuesto regular de Naciones Unidas para costes administrativos y acepta contribuciones en especie, incluyendo artículos de asistencia como tiendas de campaña, medicinas, camiones y transporte aéreo (ACNUR, 2007, p. 29).

Las principales funciones del ACNUR son brindar: protección internacional, soluciones duraderas, y asistencia. La protección internacional es considerada la principal función del ACNUR, según la Asamblea General ésta debe ser llevada a cabo de manera dinámica, por medio de la cooperación con los Estados y demás actores con el fin de facilitar la admisión, permanencia y trato para con los refugiados y demás grupos vulnerables. La función referente a promover soluciones duraderas es también de suma importancia ya complementa la protección internacional y es establecida en el Estatuto, por lo que el Comité Ejecutivo explicita que

Reconoce la estrecha conexión entre protección, asistencia y soluciones y respalda los esfuerzos del Alto Comisionado en la búsqueda de posibles oportunidades para promover condiciones que conduzcan a la solución preferida de repatriación

voluntaria, observando con apreciación el desarrollo por parte de la Oficina de directrices operativas para fomentar estos esfuerzos (UN, 1993, traducción propia).<sup>20</sup>

Con respecto a la tarea de asistencia, la misma es apoyada fuertemente por la Asamblea General y por la Oficina, quienes afirman que

[...] alienta al Alto Comisionado a continuar trabajando de cerca con otras agencias de las Naciones Unidas, así como con otras organizaciones, sean gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales, para asegurar una respuesta coordinada y efectiva a las situaciones de emergencia humanitaria de naturaleza compleja y prolongada, y llama a los Gobiernos a asistir en la implementación de esas iniciativas (UN, 1991, traducción propia).<sup>21</sup>

Como mencionado, el ACNUR busca cumplir con sus funciones por medio de la cooperación con los Estados y demás actores y la asociación con otras organizaciones de índoles variadas. Entre las organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas que trabajan con el ACNUR se encuentran el Programa Mundial de Alimentación (PMA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS/WHO), el Programa sobre Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD/UNDP), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios(OCAH/OCHA) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), según informa el ACNUR (2007).

### 2.3.2 El reconocimiento y la protección internacional de los refugiados

El mandato del ACNUR le confiere a la organización la competencia de actuar en pro de la protección y asistencia de los refugiados y otros grupos vulnerables; aquellos que pueden ser beneficiados por la organización son denominados ‘personas de la competencia del ACNUR’ y son las que se insieren en alguna de las siguientes clasificaciones

[...] los refugiados en el sentido de la Convención de 1951; las personas que huyen de un conflicto o de acontecimientos que han perturbado gravemente el orden público (es decir, los refugiados en el sentido de la Convención de la OUA y la

---

<sup>20</sup> Recognizes the close link between protection, assistance and solutions and supports the High Commissioner’s efforts to pursue wherever possible opportunities to promote conditions conducive to the preferred solution of voluntary repatriation, noting with appreciation the Office’s development of operational guidelines to further these efforts. (UN; A/48/12/ADD.1;1993)

<sup>21</sup> [...] encourages the High Commissioner to continue to work closely with other United Nations agencies, as well as other organizations, whether governmental, intergovernmental or non-governmental, to assure a coordinated and effective response to emergency humanitarian situations of a complex and protracted nature, and calls upon Governments to assist in implementing these initiatives.(UN;A/RES/46/106; 1991)

Declaración de Cartagena); los repatriados (es decir, ex refugiados); los apátridas; los desplazados internos (en algunas situaciones) (ACNUR, 2001, p. 23).

Para ser considerados como tal, las personas deben obtener el reconocimiento de que cumplen con las características con las cuales se identifican. Tales características están basadas en las definiciones establecidas para cada término, presentes en los diferentes instrumentos internacionales que conforman el régimen internacional de los refugiados.

Las diferencias en las definiciones establecidas para cada grupo de personas que podrían gozar de la protección del ACNUR deben estar claramente señaladas a modo de entender los criterios envueltos en la competencia y las acciones que pueden ser realizadas a modo de brindarles protección internacional; las comparaciones entre las definiciones y las acciones se encuentran en el siguiente cuadro.

Cuadro 1 – Comparación de definiciones en torno a la cuestión de refugiados.

<b>Personas de competencia del ACNUR</b>	<b>Definición</b>	<b>Acciones</b>
Refugiado	“aquellas personas que se encuentren fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual, y tengan fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas [...] y personas que huyen de los conflictos o de la violencia generalizada” (ACNUR, 2007, p. 10)	El ACNUR sólo puede ofrecer protección legal efectiva si las necesidades básicas de una persona – refugio, comida, agua, higiene y cuidado médico – son también cubiertas. La agencia coordina, por tanto, la provisión y la distribución de tales artículos, gestiona – o contribuye a gestionar – campos individuales o sistemas de campos, y ha diseñado proyectos específicos para mujeres vulnerables, niños y ancianos que comprenden el 80% de una población “normal” de refugiados. [...] también busca modos de encontrar soluciones duraderas a la difícil situación de los refugiados, ayudándoles a repatriarse a su país de origen – si las condiciones lo permiten – o ayudándoles a integrarse en sus países de asilo, o a reasentarse en terceros países (ACNUR, 2007, p. 21)
Solicitante de Asilo	Es aquella persona que ha presentado una solicitud en la que	La función de los sistemas nacionales de asilo es decidir qué

	<p>afirma que él o ella es un/a refugiado/a, y se halla esperando a que esa solicitud sea aceptada o rechazada. El término no entraña presunción alguna; simplemente describe el hecho de que alguien ha interpuesto la solicitud. Algunos solicitantes de asilo serán considerados refugiados y otros no. (ACNUR, 2007, p. 10)</p>	<p>solicitantes de asilo realmente tienen derecho a la protección internacional. Aquellos respecto de quienes se determina que no son refugiados, tras haber pasado por unos procedimientos apropiados, y que tampoco se hallan necesitados de cualquier otra forma de protección internacional, pueden ser retornados a sus países de origen (ACNUR, 2007, p.8).</p>
Desplazado Interno (DI)	<p>Es aquella persona que ha sido forzada a salir de su hogar debido al conflicto, o la persecución (p.e. motivos similares a los relativos al refugio); o debido a un desastre natural o a otra circunstancia inusual de ese tipo. Sin embargo, a diferencia de los refugiados, los desplazados internos permanecen en su propio país. (ACNUR, 2007, p. 11)</p>	<p>[...] el ACNUR se ha ocupado periódicamente de los desplazados internos, cada vez que la Asamblea General de las Naciones Unidas o el Secretario General le han solicitado que participe en las operaciones humanitarias en las cuales tenía la experiencia y las competencias específicas. [...] Actualmente, el ACNUR brinda protección y asistencia a unos 5,2 millones de desplazados internos en todo el mundo. (ACNUR, 2001, p. 25)</p>
Apátrida	<p>Aquella persona que no es considerada como nacional propio por NINGÚN Estado (un apátrida de iure); o posiblemente una persona que no disfruta de los derechos fundamentales de los que gozan otros nacionales en su Estado de origen (un apátrida de facto). [...] puede que nunca se hayan desplazado del lugar donde nacieron. Pero algunos apátridas son también refugiados. (ACNUR, 2007, p. 11)</p>	<p>El ACNUR colabora, pues, con los gobiernos en la elaboración de leyes sobre la nacionalidad, contribuye a coordinar los sistemas jurídicos emergentes, aporta su asistencia y asesoramiento en los casos individuales y colectivos de apatridia y ayuda a negociar tratados relativos a la apatridia (ACNUR, 2001, p. 24).</p>
Inmigrante Económico	<p>Es aquella persona que abandona su país de origen por razones económicas más que por motivos relativos al refugio. A diferencia del refugiado que es obligado a salir de su país, el inmigrante</p>	<p>Los migrantes económicos no cumplen con los criterios que determinan la condición de refugiado y, por lo tanto, no pueden beneficiarse de la protección internacional como refugiados</p>

	decide por elección hacerlo. (ACNUR, 2007, p. 11)	(ACNUR, 2001, p. 41)
--	------------------------------------------------------	----------------------

Fuentes: ACNUR; La Protección de los Refugiados, 2007. ACNUR; Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001.

Notas: elaboración propia.

Las diferencias son cruciales para determinar la competencia del ACNUR y la protección internacional que le puede ser conferida a tales personas. En base a estas definiciones se establecen los procesos de reconocimiento de los refugiados, que son la parte crucial del camino hacia la protección y asistencia de las personas vulnerables.

El proceso de reconocimiento de los refugiados es de responsabilidad de los Estados que sean parte del régimen internacional de los refugiados basado en los instrumentos jurídicos referentes al tema y en el ACNUR. Es un trabajo realizado de manera conjunta por los Estados y el ACNUR, y la determinación de la condición de refugiado puede ser realizada de manera individual o conjunta con respecto a los solicitantes.

La legislación interna del Estado debe estar en conformidad con los fundamentos jurídicos del problema de los refugiados y responder a la necesidad de establecer los pasos del proceso de determinación de la condición del refugiado, con el acompañamiento del ACNUR. A pesar de las diferencias entre los países en torno a las tradiciones jurídicas, las circunstancias locales y los recursos nacionales, el Comité Ejecutivo del ACNUR estableció normas generales como recomendación para guiar en los procesos, algunas son

[...] el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse; iii) debe existir una autoridad claramente identificada - de ser posible una sola autoridad central - encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia; iv) deben proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes [...] (COMITÉ EJECUTIVO, 1977)

Además de establecer estas directrices para el procedimiento, el ACNUR tiene la capacidad de acompañar directamente como asesor en el proceso basado en su experiencia en el tema, según afirma

Se notifica al ACNUR sobre las solicitudes de asilo, la organización tiene acceso a los archivos y decisiones y puede formular sus observaciones. En algunos países, el ACNUR forma parte del órgano encargado de examinar los recursos en apelación. También participa a veces en mecanismos especiales instaurados en los aeropuertos

o en los procedimientos de expulsión que afectan a los refugiados reconocidos como tales (ACNUR, 2001, p. 48).

Los casos donde se da una afluencia masiva de refugiados son tratados de manera diferente a aquellos donde la solicitud es realizada de manera individual. Ante la situación de emergencia generada por la llegada masiva de refugiados se hace necesario que el ACNUR y la comunidad internacional en sí brinden apoyo a los países de asilo de diversas maneras a modo de asegurar que el grupo desplazado recibirá la asistencia necesaria. Estos casos son previstos por el Comité Ejecutivo del ACNUR, como sigue

[...] se han dado asimismo situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones meramente de orden práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso se ha recurrido a la denominada “determinación colectiva” de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es prima facie un refugiado (ACNUR, 1992, p 44).

Por medio de la determinación colectiva de la condición de refugiado es posible brindar protección y asistencia a grupos que lo necesiten por estar corriendo peligro a causa de rupturas en el orden político y social de sus comunidades y otras razones como: que sean “[...] grupos enteros de personas que podrían ser considerados individualmente como refugiados; urgencia de prestar asistencia; y razones de orden práctico para facilitar trámites” (VÉLEZ, 2001, p, 62).

Ante situaciones donde se presentan esos flujos de refugiados a ser definidos de manera colectiva, otra herramienta puede ser utilizada según prevé el ACNUR. Se trata de la llamada protección temporal, esta consiste en

[...] una solución inmediata y de corto plazo, utilizada en caso de afluencia masiva de personas que huyen de un conflicto armado, de violaciones generalizadas de los derechos humanos y de otras formas de persecución. [...] tiene por finalidad garantizar la protección en los países de asilo "de primera línea" y ofrecer una solución regional coherente (ACNUR, 2001, p. 55).

El Comité Ejecutivo del ACNUR establece algunas normas mínimas que deben ser respetadas en las situaciones de gran flujo de refugiados que no pueden ser reconocidos de manera inmediata, algunas de estas normas son

[...] acogida en un lugar seguro sin discriminación; protección contra la devolución; provisión de instalaciones de acogida adecuadas, incluido el registro rápido; derecho

temporal de residencia en el país de asilo; trato de conformidad con las normas humanitarias mínimas [...] posibilidad de reunir a los miembros separados de una familia en otros países de asilo y establecimiento de mecanismos de búsqueda para localizar a los familiares desaparecidos (ACNUR, 2001, p. 56).

Esta protección temporal permite asistir a los refugiados en situaciones críticas, pero al ser una medida de emergencia se enfoca en subsanar las necesidades más básicas solamente y, por lo tanto, no debe prolongar esta situación, sino que se deben buscar al mismo tiempo soluciones duraderas para el bien de los refugiados.

La protección internacional y la asistencia a los refugiados son los objetivos que se buscan por medio del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, sea de manera individual o colectiva. Inicialmente la tarea de proteger a los refugiados es responsabilidad de los Estados que los reciben en su territorio, éstos deben proveer de asistencia para asegurar las condiciones de vida y procesos de asentamiento o posteriormente posible retorno a sus países de origen.

Mas tal tarea es, en la gran mayoría de las veces, acompañada o directamente realizada por el ACNUR. La protección internacional, la asistencia material y las soluciones duraderas son la base del trabajo que el ACNUR realiza, en conformidad con el mandato que le fue conferido. La agencia realiza por lo tanto el trabajo de proveer y distribuir refugio, comida, agua, higiene y cuidado médico, como necesidades básicas a ser cubiertas en primer lugar; además de organizar los campos, facilitar la reunión de las familias separadas en el proceso y proteger principalmente a las mujeres y niños por su condición de vulnerabilidad (ACNUR, 2007).

En las situaciones de crisis de refugiados, donde “la vida o el bienestar de los refugiados están amenazados si no se toman inmediatamente medidas apropiadas, y que exige una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales” (ACNUR, 2001, p.63) se deben unir esfuerzos que involucren a la comunidad internacional para asistir tanto a los refugiados directamente, como también al ACNUR, a los Estados receptores y a las ONGs que trabajan para buscar soluciones.

Para los casos de afluencia masiva de refugiados, el Comité Ejecutivo del ACNUR estableció normas que deben ser acatadas, algunas de estas son: velar por que las fronteras permanezcan abiertas para permitir el acceso a la seguridad; adoptar la definición más amplia de refugiado; prestar protección temporal cuando sea necesario; adherirse a las normas de trato aplicables en caso de crisis de refugiados; prestar protección a las víctimas de la guerra

que no cumplen con los criterios de la definición de refugiado en el sentido de la Convención; apelar a la ayuda internacional y la repartición de las responsabilidades; solicitar a los gobiernos que garanticen la seguridad en los campamentos (ACNUR, 2001).

Además de la función de proteger a los refugiados, el ACNUR debe buscar y proveer de soluciones duraderas a este problema. Las principales soluciones brindadas son la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. La primera opción es la ideal para los refugiados ya que consiste en regresar a su país de origen con el apoyo y supervisión del ACNUR, pero para poder realizarlo se deben reestablecer condiciones favorables que ya no pongan en riesgo la sobrevivencia de los refugiados en sus comunidades originarias, objetivo que puede llevar un largo periodo de tiempo hasta ser alcanzado. La solución por integración local se da cuando los refugiados no pueden o no quieren retornar a sus países de origen y, por lo tanto, se les debe permitir permanecer en el país de asilo que, junto con el ACNUR, deben brindar las condiciones necesarias para la asimilación y naturalización de los refugiados. El reasentamiento se refiere a la ubicación del refugiado en un tercer país de asilo, por motivos de amenazas en el primer país o no habiendo otras soluciones posibles (ACNUR, 2001).

### **3 EL PAPEL DEL ACNUR EN LA CRISIS DE REFUGIADOS EUROPEA DE 2015**

#### **3.1 LA CRISIS MIGRATORIA Y DE REFUGIADOS DE 2015**

El 2015 quedó marcado como el año de la peor crisis de migrantes y refugiados de Europa. El continente europeo se enfrentaba a la mayor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, con la llegada de millones de personas desplazadas provenientes de varios lugares del mundo, pero principalmente del norte de África y de Medio Oriente. El fenómeno causado por el enorme flujo de refugiados intentando llegar a Europa se había iniciado unos años antes, aproximadamente en torno a 2011, por motivos como la guerra en Siria, la inestabilidad en los países africanos causada por conflictos como la guerra civil en Libia, entre otras. Pero fue en 2015 que el mundo entero reaccionó ante la innegable catástrofe humanitaria que estaba causando la muerte de miles de personas y el sufrimiento de millones que enfrentaban condiciones inhumanas en la búsqueda por oportunidades de sobrevivencia.

La crisis se caracteriza por el desplazamiento masivo de personas en situación de vulnerabilidad en dirección a Europa, pero uno de los puntos más importantes es que el flujo de personas es constituido tanto por refugiados como por migrantes económicos. Es decir, muchas de las personas se ven obligadas a huir de situaciones que ponen en riesgo su vida en sus países de origen, pero muchas otras lo hacen de manera voluntaria para buscar mejores condiciones de vida. A este tipo de fenómenos, el ACNUR los denomina movimientos o migraciones mixtas

[...]se refiere a los flujos de personas que viajan juntas, generalmente de manera irregular, por las mismas rutas y utilizando el mismo medio de transporte, pero por diferentes motivos. Los hombres, mujeres y niños que viajan de esta manera a menudo han sido expulsados de sus hogares por conflictos armados o persecución, o están en movimiento en busca de una vida mejor. [...] pueden incluir personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas, víctimas de trata, niños no acompañados o separados, y migrantes en situación irregular. Los movimientos mixtos a menudo son complejos y pueden presentar desafíos para todos los involucrados (ACNUR, 2018).

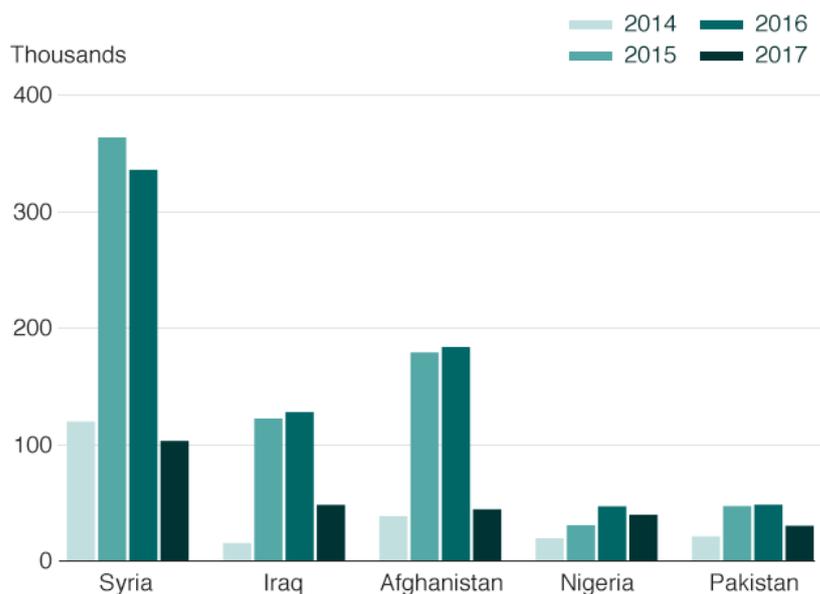
Esta característica dificulta el accionar de los Estados y organizaciones ante la situación de los desplazados, ya que en las migraciones mixtas se hace más difícil definir quiénes serán reconocidos como refugiados, quienes necesitan algún tipo de protección internacional o quienes no pueden ser abarcados por estos instrumentos. Estas diferencias

entre las personas que buscan asilo también generan una reacción en los Estados que buscan limitar los accesos para impedir la entrada de migrantes económicos o ilegales, constituyendo por lo tanto uno de los mayores desafíos a los que se enfrentaron en esta crisis.

El otro elemento central de esta crisis reside en la cantidad millonaria de personas afectadas; los datos oficiales demuestran que el número de personas desplazadas alcanzó los 21 millones en el año 2015, entre los cuales la gran mayoría provienen de Siria, Afganistán, Irak, Nigeria, Somalia, Eritrea, Paquistán, quienes intentan llegar a los países europeos por vías sumamente peligrosas, tales como las rutas marítimas del Mediterráneo o las terrestres en la región sureste del continente.

Gráfico 2 – Solicitudes de Asilo por país de origen

### Asylum applications by country of origin



Source: Eurostat

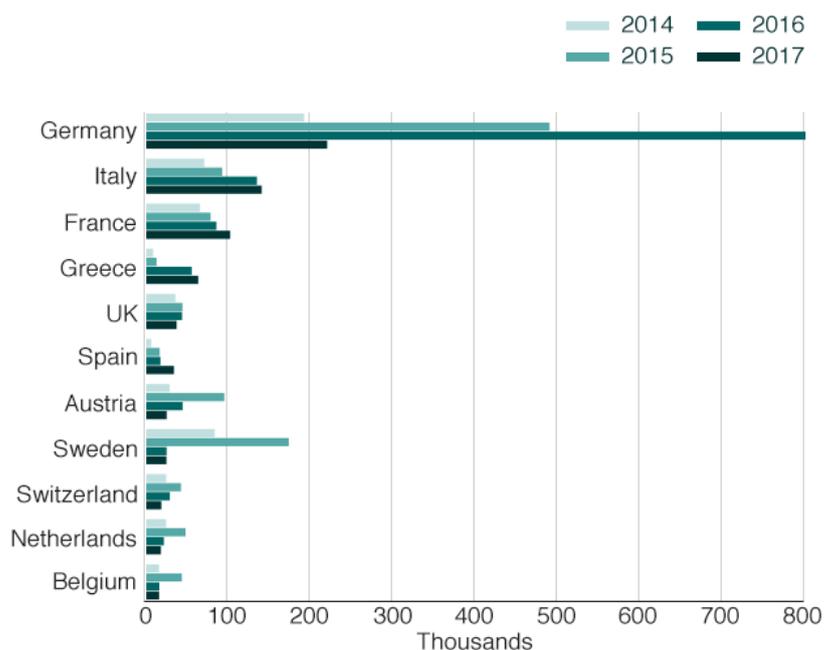
BBC

Fuente: BBC, Migration to Europe in charts, 2018.

Entre los principales receptores se encuentran países como Turquía, Jordania, Líbano, y en cantidad mucho más reducida, los países europeos como Alemania, Italia, Suiza; pero estos últimos son los destinos más deseados por los refugiados que buscan mayor protección y asistencia en los países de asilo.

Gráfico 3 – Principales países de la UE receptores de solicitudes de asilo

### Top 10 EU countries for asylum applications



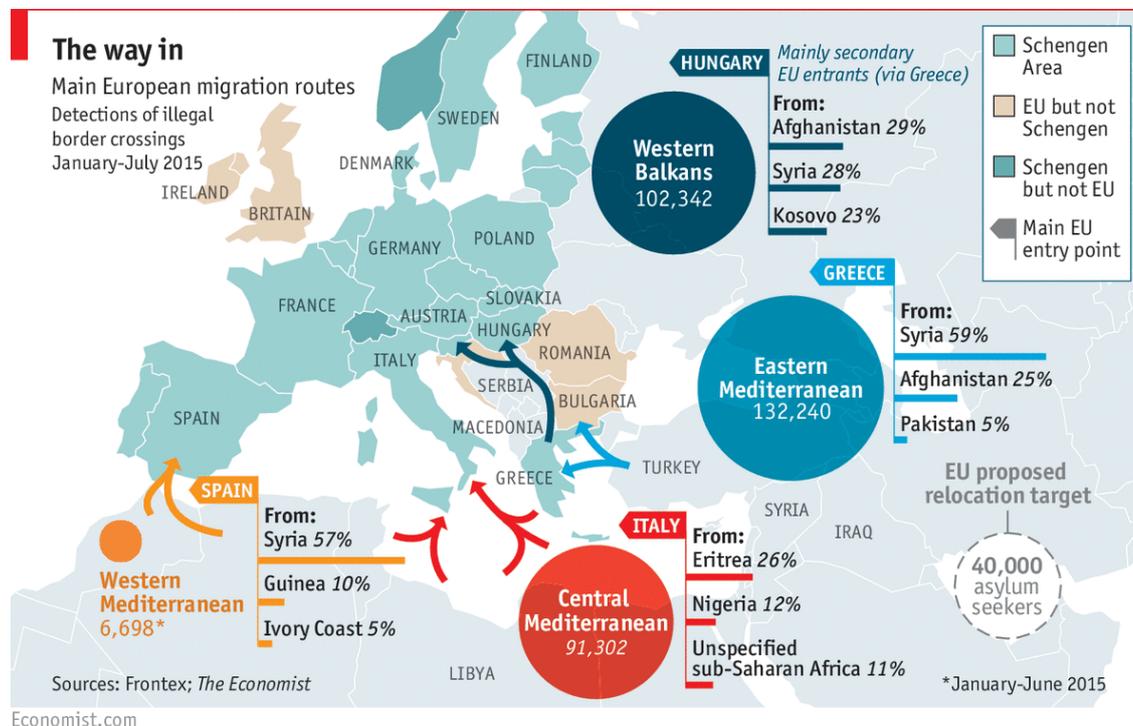
Source: Eurostat



Fuente: BBC, Migration to Europe in charts, 2018.

Para llegar al continente europeo, las personas utilizan principalmente las rutas marítimas del Mediterráneo entre el norte de África y el sur de Europa, principalmente las islas italianas, y las terrestres al sureste del continente, pasando de Medio Oriente hacia Turquía y por Grecia en dirección a la región de los Balcanes. La figura a seguir, publicada por *The Economist*, muestra estas principales rutas, así como la cantidad y origen de los desplazados que las utilizaron, específicamente en los primeros meses de 2015.

Ilustración 1 – Mapa de principales rutas migratorias de Europa



Fuente: The Economist, Looking for a home, 2015.

La cantidad de migrantes intentando llegar a Europa comenzó a aumentar de manera significativa alrededor del año 2011, cuando la principal vía utilizada era la ruta marítima cruzando desde Libia en dirección a Italia, pero con el objetivo de llegar a los países más al norte que ofrecían mayores ventajas a los refugiados e inmigrantes. Ya en la ruta terrestre por Turquía se empezó a dar también el aumento del flujo, dentro del cual crecía de manera importante la cantidad de refugiados, pero seguía siendo un flujo mixto de migrantes, explica Carmen González Enríquez (2015). Los números alcanzaron niveles alarmantes en 2014, cuando los desplazados cruzaban el Mediterráneo central en dirección a la isla italiana Lampedusa, arriesgando sus vidas en una verdadera travesía; “las llegadas a suelo europeo en ese año se estimaron entre 210.000 y 270.000, cuatro o cinco veces superiores a las de 2013. Y se multiplicó el número de ahogados, hasta superar los 3.400” (ARANGO, 2016, p. 34). Las muertes eran resultado de las condiciones en las que las personas realizaban estos viajes, en botes insuficientes, con capacidades sobrepasadas, en manos de traficantes que dominaban las rutas, que llevaban a tragedias marítimas recurrentes con centenas de muertes.

Ante esta situación alarmante, el gobierno italiano puso en marcha la operación *Mare Nostrum* que actuaba en la región más crítica socorriendo a las personas que intentaban sobrevivir a la travesía; la misma operó hasta 2014 logrando salvar la vida de 138.000 personas. Pero fue sucedida por la operación Tritón de Frontex, en palabras de Joaquín Arango consistía en “una misión mucho más modesta y menos humanitaria, más orientada a controlar las llegadas a Europa que a salvar vidas, y que limitaba su acción a las 30 millas del perímetro costero” (ARANGO, 2016, p. 35).

Para el año 2015 el flujo de refugiados e inmigrantes, que seguía en aumento cada vez más rápido, pasó a afectar en gran medida también en la región del Mediterráneo oriental hacia Turquía y Grecia, por lo que ambos países debieron enfrentar tal desafío sin siquiera contar con los recursos necesarios. Las tragedias también se agravaron en ese año, en abril unas 600 personas murieron al naufragarse el bote en el que viajaban en las aguas entre Libia e Italia, en setiembre otro naufragio entre Turquía y Grecia sacudió al mundo por las fotos del cuerpo de un pequeño niño en la costa como resultado de un intento fallido por cruzar hacia Europa, lo que generó la reacción de toda la comunidad internacional y de la opinión pública en torno a la necesidad de respuestas inmediatas y efectivas ante la innegable crisis.

Ese mismo año también ocurrieron situaciones lamentables en los desplazamientos por la ruta terrestre, específicamente en el caso de la frontera entre Hungría y Austria, donde 71 personas fallecieron dentro de un camión frigorífico que fue abandonado durante el viaje causando la muerte por asfixia de los refugiados e inmigrantes que estaban dentro. Este episodio, junto con el desplazamiento a pie de miles de personas desde Hungría hacia Austria luego de que los trenes fueran cancelados y la construcción de una valla de protección en la frontera de Hungría y Serbia para impedir el acceso de los mismos, generó nuevamente un gran impacto a nivel mundial por la crítica situación que se estaba viviendo y resultó positivamente en la apertura de las fronteras de Austria y Alemania para la recepción de refugiados e inmigrantes.

La incapacidad de los Estados de brindar la protección necesaria a quienes intentaban llegar a sus territorios, las diferencias en capacidades entre unos países receptores y otros, y la innegable necesidad de cooperación a nivel internacional para lograr salvar y proteger la vida de millones de personas en riesgo, llevó a la Unión Europea a buscar soluciones a la situación como principal prioridad durante esos años.

En primer lugar, las políticas ya existentes en la Unión Europea al respecto de este tema, siendo el Sistema Común de Asilo y su principal pilar, la Regulación de Dublín, fueron

puestas a prueba ante la gran presión que la crisis de migrantes y refugiados representaba, y quedó evidenciado que no lograban responder a las necesidades ni características de la situación, por lo que ni siquiera eran puestas en práctica por los Estados miembros (GONZALEZ, 2015).

La Unión Europea se vio entonces obligada a tomar nuevas medidas ante la crisis con la que se estaba enfrentando, Nuno Piçarra (2016) presenta algunas de las medidas adoptadas que consistían en las operaciones encabezadas por Frontex, denominadas Tritón y Poseidón, que ejercían vigilancia y rescate en las fronteras; posteriormente la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para ejercer el control en las zonas, denominadas a su vez como *hotspot areas* o puntos críticos entendidos como las zonas más afectadas donde todos los envueltos “cooperan con el objeto de gestionar un reto migratorio desproporcionado, existente o potencial, caracterizado por un aumento significativo del número de migrantes que llegan a las fronteras exteriores” (UE, 2016, p.11); la adopción de medidas provisionales a favor de Italia y Grecia mediante las cuales se establecía que los desplazados que llegaran a estos países deberían ser registrados, identificados y clasificados como refugiados o como inmigrantes, para luego recolocar a los primeros en terceros países de asilo y regresar a los últimos ya que no se les reconocía la protección internacional.

Ya en el año 2016, ante la considerable inefectividad de las medidas adoptadas por la Unión Europea hasta entonces, y el actuar unilateral de los Estados miembros que no adoptaban tales medidas y dificultaban cada vez más la entrada de los refugiados e inmigrantes, la UE se vio nuevamente obligada a ofrecer una alternativa a esta situación. En este contexto nace la Declaración UE-Turquía de 2016, que coordina el actuar de estos actores en torno a las siguientes determinaciones

(i) todos los nuevos migrantes en situación irregular que partan de Turquía y lleguen a las islas griegas a partir de 20 de Marzo de 2016 son devueltos a Turquía; los costos de las operaciones de retorno de estos migrantes quedan a cargo de la UE; (ii) por cada sirio devuelto a Turquía a partir de las islas griegas, otro sirio dislocado en Turquía es reinstalado en la UE, debiendo crearse un mecanismo para tal efecto, con el apoyo de la Comisión, de las agencias de la Unión y de otros Estados-Miembros; (iii) Turquía toma todas las medidas necesarias para evitar la apertura, a partir de su territorio, de nuevas rutas de migración irregular, marítimas o terrestres, en dirección a la UE; (iv) esta, por su lado, agiliza el pago a Turquía del montante de tres billones de euros para apoyo a los refugiados instalados en territorio turco (PIÇARRA, 2016, p. 37, traducción propia).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> todos os novos migrantes em situação irregular que partam da Turquia e cheguem às ilhas gregas a partir de 20 de Março de 2016 são devolvidos à Turquia; os custos das operações de retorno desses migrantes ficam a cargo da UE; (ii) por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio deslocado na Turquia é

La Declaración UE-Turquía ya surgió en torno a fuertes controversias sobre su consonancia o no con el derecho internacional, con lo establecido en torno a los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, así como con los derechos humanos; con el tiempo empezó a mostrar sus falencias. Este acuerdo causó el aumento de las restricciones fronterizas y la devolución de centenares de migrantes sirios sin considerar que los devolvían a lugares donde su vida estaba en peligro, además de no tener en cuenta la presencia de gran cantidad de mujeres y niños entre estos migrantes, y en algunos casos ni siquiera haber llegado a registrar o analizar las solicitudes de asilo de los mismos como se debería realizar por los principios del régimen internacional para refugiados, según investigaciones realizadas por Amnistía Internacional (2016).

Por consiguiente, quedó evidenciado que los mecanismos establecidos por la UE y los Estados miembros, además de limitarse a crear medidas que dificultan o bloquean la entrada de refugiados e inmigrantes, y que buscan controlar la salida de los mismos desde los países de origen a través de meras negociaciones y compensaciones, no ofrecieron soluciones que resulten efectivas para la protección y asistencia de los desplazados en situación de vulnerabilidad, y en cierta medida agravaron la crisis al no brindar respuestas ante la tragedia humanitaria que la misma significa.

### 3.2 EL ACNUR EN LA CRISIS DE REFUGIADOS

La crisis migratoria europea de 2015, es abordada por el ACNUR como un movimiento migratorio mixto y una crisis de refugiados, que se sitúa principalmente en el Mediterráneo como ruta marítima irregular por la cual llegaron más de un millón de personas a las costas de Grecia solamente en el 2015, y donde más de 3.000 perdieron la vida en el mismo año. Tal situación de emergencia requirió de la participación del ACNUR como organismo experiente y capacitado en el tema, y habilitado para actuar en situaciones como

---

reinstalado na UE, devendo criar-se um mecanismo para o efeito, com o apoio da Comissão, das agências da União e de outros Estados-Membros; (iii) a Turquia toma todas as medidas necessárias para evitar a abertura, a partir do seu território, de novas rotas de migração irregular, marítimas ou terrestres, em direcção à UE; (iv) esta, por seu lado, agiliza o pagamento à Turquia do montante de três biliões de euros para apoio aos refugiados instalados em território turco (PIÇARRA, 2016, p. 37).

ésta en pro de la protección de los refugiados y las demás personas vulnerables junto con otras organizaciones internacionales, agencias de la ONU, ONGs, y la sociedad civil en general.

En las situaciones de emergencia, el ACNUR actúa teniendo como base El Plan de Acción de los 10 Puntos sobre la protección de refugiados y la migración mixta, elaborado por la agencia y que guía su accionar en torno a: cooperación entre socios claves, recolección de información y análisis, sistemas de ingreso sensibles a la protección, mecanismos de recepción, mecanismos para identificar perfiles y referir casos, procesos y procedimientos diferenciados, soluciones para los refugiados, respondiendo a los movimientos secundarios, arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas y estrategia de información (ACNUR, 2007)

La crisis afectó a muchos países de la Unión Europea como a otros que no pertenecen a la misma, pero más que nada evidenció la debilidad de los sistemas de asilo de la UE, incapaces de brindar soluciones efectivas a la crisis humanitaria que afectaba a la región. Uno de los objetivos principales del ACNUR consiste en ofrecer el apoyo y acompañamiento necesario para que los Estados construyan estos sistemas con el fin de organizar los mecanismos de recepción y asilo para los desplazados que llegan a sus fronteras. Además, el ACNUR emplea esfuerzos para coordinar la actuación cooperativa entre los actores envueltos en estas situaciones, ya sean los Estados, las organizaciones u otros en consonancia con el derecho internacional y los derechos humanos, como lo establecen en la Resolución de la Asamblea General sobre Protección de migrantes

1. Llama a los Estados a promover y proteger efectivamente los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los migrantes, independiente de su estatus migratorio, especialmente aquellos de mujeres y niños, y a abordar la migración internacional a través de la cooperación y el diálogo internacional, regional o bilateral y un enfoque balanceado para reconocer los roles y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino para promover y proteger los derechos humanos de todos los migrantes y evitar abordajes que puedan agravar su vulnerabilidad; (UN, 2015, p. 4, traducción propia).<sup>23</sup>

Para cumplir con los objetivos en torno a las situaciones de emergencia, el ACNUR considera indispensable el acceso a la información sobre las características del movimiento

---

<sup>23</sup> 1. Calls upon States to promote and protect effectively the human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migration status, especially those of women and children, and to address international migration through international, regional or bilateral cooperation and dialogue and a comprehensive and balanced approach recognizing the roles and responsibilities of countries of origin, transit and destination in promoting and protecting the human rights of all migrants and avoiding approaches that might aggravate their vulnerability; (UN, 2015, p. 4)

migratorio y las personas envueltas en él, por lo que la agencia se encarga de elaborar las bases de datos que reúnen toda la información correspondiente a las características demográficas y la localización de las poblaciones desplazadas por las crisis, según su propio informe (UNHCR, 2015a).

Al acceder a la información, el ACNUR puede definir las características de las personas desplazadas, y por consiguiente, comprender si se trata de un flujo de refugiados, de inmigrantes económicos, o mixto como es el caso de esta crisis. El ACNUR, que considera como personas de su competencia a los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los apátridas, se preocupa también por aquellos desplazados vulnerables que pueden necesitar de algún tipo de protección, entre los cuales pueden encontrarse inmigrantes económicos. Con respecto a los migrantes en situación de vulnerabilidad, principalmente los que se desplazan en flujos mixtos utilizando las mismas rutas que los refugiados, el ACNUR afirma que tienen necesidades específicas que no deben ser ignoradas o minimizadas por la simple caracterización de los mismos.

Deben respetarse los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y satisfacer sus necesidades inmediatas y específicas, incluso mediante el rescate; disposiciones de recepción apropiadas; reunificación familiar; acceso a la asistencia médica, incluyendo los servicios psicosociales; y mediante la ayuda para hacer uso de los servicios nacionales o consulares (ACNUR, 2017, p. 3).

Ante la crisis de refugiados e inmigrantes de Europa, el ACNUR ha elaborado diversos planes de acción para brindar respuestas a la situación, como el *Initial Response Plan for the Refugee Crisis in Europe* de 2015, que presenta las estrategias y actividades a ser realizadas en torno a los países más afectados por la crisis; sobre su estrategia a nivel general establece

El involucramiento del ACNUR en Europa continuará enfocado en proveer asistencia de emergencia y sobrevivencia; fortalecer las estructuras de coordinación; monitorear la protección; reportar información crítica; abogar; y proveer asesoría apropiada, apoyo técnico y funcional y desarrollo de la capacidad, particularmente en el área de los arreglos de recepción de emergencia (UNHCR, 2015c, p.7, traducción propia).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> UNHCR's engagement in Europe will continue to focus on providing emergency and life-saving assistance; strengthening coordination structures; protection monitoring; critical reporting; advocacy; and the provision of appropriate advisory, technical and functional support and capacity-building, particularly in the area of emergency reception arrangements. (UNHCR, 2015c, p.7)

Esta respuesta a la crisis también incluye la actuación local del ACNUR por medio de su Representación Regional en el sur de Europa, con mayor énfasis en Grecia e Italia. Según el ACNUR (2015b), la respuesta ofrecida se enfoca en ayudar a fortalecer la capacidad de estos Estados receptores ante la llegada de los migrantes, a modo de lograr recibirlos, registrarlos y proteger a los que necesiten de protección internacional; y para lograrlo también cuentan con la cooperación con otros actores.

El ACNUR posee programas de asistencia y trabajo en los principales países receptores de estos flujos de inmigrantes y refugiados, donde actúan de acuerdo a las necesidades de los Estados para ofrecer los mecanismos de recepción y protección a los desplazados.

En Turquía, principal país receptor de la región con más de 2 millones de refugiados mayoritariamente sirios, pero también afganos e iraquíes, el ACNUR se ha establecido para realizar tareas de apoyo en la implementación de los mecanismos de protección temporaria brindada por el gobierno, y de acompañamiento en los procesos decisorios ante la dificultad que los flujos migratorios mixtos representan como afirman

[...] ACNUR continuará apoyando los esfuerzos para mejorar los procedimientos de caracterización y registro conducidos por las autoridades nacionales. La capacidad de las autoridades locales de migración y asilo, así como las unidades de aplicación de la ley en las fronteras oestes, serán reforzadas a través de la provisión de equipamiento técnico, tales como máquinas de huellas dactilares, para las direcciones provinciales en las áreas de frontera. Ya que la escasez de intérpretes genera más desafíos, el ACNUR proveerá traductores para acompañamiento clave en las localidades más estratégicas al encuentro de los flujos migratorios mixtos (UNHCR, 2015c, p.35, traducción propia).<sup>25</sup>

También para Grecia, el ACNUR ha elaborado planes de acción para asistir en la recepción de los desplazados en situación de emergencia, según afirman

El objetivo de la estrategia en general es fortalecer la capacidad de recepción de primera línea en Grecia dentro del contexto de ‘puntos críticos’ de la Comisión Europea, y así acelerar el acceso de refugiados al sistema de asilo griego. Esto será alcanzado fortaleciendo las estructuras de coordinación gubernamental; proveyendo asesoramiento apropiado, así como apoyo técnico y funcional para establecer

---

<sup>25</sup> [...] UNHCR will continue to support efforts to improve profiling and registration procedures conducted by the national authorities. The capacity of local migration/ asylum authorities, as well as law enforcement units operating at the western borders, will be strengthened through the provision of technical equipment, such as fingerprinting machines, for the Provincial Directorates in the border areas. Since a shortage of interpreters creates further challenges, UNHCR will provide translators to key counterparts in the most strategic locations encountering mixed migratory flows (UNHCR, 2015c, p.35)

facilidades adicionales; y mejorar la infraestructura existente para poder albergar las llegadas en condiciones dignas (UNHCR, 2015c, p. 12, traducción propia).<sup>26</sup>

Además de esto, el ACNUR se enfoca en proveer protección y asistencia a las personas con necesidades especiales, vulnerables y traumatizadas; y todas sus participaciones las hacen por medio de la cooperación con el gobierno de Grecia. Asimismo, el ACNUR trabaja en Italia apoyando en la coordinación de los programas de recepción y asilo, por medio del asesoramiento técnico en los puntos de recepción para brindar las condiciones necesarias; también prevén actuar para

[..] fortalecer su monitoreo de las instalaciones de recepción, de manera a apoyar a las autoridades para identificar mejor las brechas en las condiciones de recepción y las necesidades de protección de las personas con necesidades especiales (UNHCR, 2015c, p. 16, traducción propia).<sup>27</sup>

En la región de los Balcanes, el número de personas que se desplazan en busca de protección ha aumentado de manera significativa en los últimos años, y se trata principalmente de refugiados que intentan atravesar la región en dirección a otros países de asilo. Allí el ACNUR ha establecido un plan de acción basado en 3 puntos estratégicos

1. Intensificar la protección y el monitoreo de fronteras a través del establecimiento de la presencia regular del ACNUR y sus asociados en locales claves;
2. Asistir a los gobiernos y la sociedad civil para mejorar las condiciones de recepción e identificar y proveer rápidamente la protección necesaria, así como las necesidades básicas y humanitarias como resultado del continuo y rápido aumento de los flujos de personas en tránsito;
3. Asistir a los gobiernos en el alineamiento de los sistemas de asilo con los estándares internacionales aplicables, con el objetivo de fortalecer la capacidad del gobierno y de la sociedad civil en el área de asilo (UNHCR, 2015c, p. 19-20, traducción propia).<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> The overall strategic objective is to strengthen first-line reception capacity in Greece within the context of the European Commission 'Hotspot approach', and thus expedite refugees' access to the Greek asylum system. This will be achieved by strengthening the governmental coordination structures; providing appropriate advice as well as technical and functional support to establish additional facilities; and improve existing infrastructure that can accommodate arrivals in dignified conditions (UNHCR, 2015c, p. 12).

<sup>27</sup> strengthen its monitoring of reception facilities, in order to support the authorities in better identifying gaps in the reception conditions and the protection needs of persons with specific needs (UNHCR, 2015c, p. 16)

<sup>28</sup> 1. Step up protection and border monitoring through the establishment of a regular presence of UNHCR and its partners at key locations; 2. Assist the Governments and civil society in improving reception conditions and promptly identifying and addressing acute protection, humanitarian and basic needs arising as a result of the continuous and rapidly increasing flows of people transiting; 3. Assist the Governments in aligning the asylum systems with applicable international standards, with the aim of strengthening the capacity of the Government and civil society in the area of asylum. (UNHCR, 2015c, p. 19-20)

Estos programas de acción llevados a cabo por el ACNUR, buscan brindar apoyo ante la situación de emergencia en Europa teniendo en cuenta las características y necesidades de los puntos críticos y principales países receptores. Las acciones van desde la actuación local en las fronteras para la recepción, alojamiento y asistencia inmediata a los desplazados, pasando por el acompañamiento de los procesos de identificación, registro e información con respecto a las condiciones de los refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes, hasta el asesoramiento y control de los mecanismos de protección y asilo a ser establecidos por los gobiernos locales.

De manera conjunta con los gobiernos nacionales, otras agencias internacionales, ONGs y la sociedad civil en general, el ACNUR lleva a cabo tareas que resultan de suma importancia para proveer de las condiciones mínimas de bienestar para los refugiados que vienen de atravesar situaciones extremas que ponen en riesgo su vida; algunas de estas tareas consisten en

[...] proveer instalaciones sanitarias, de higiene y de agua separadas por género y bien iluminadas; lugares seguros para mujeres y niños; espacios aptos para niños; ofrecer primeros auxilios médicos y sicosociales; y poner a disposición información y asesoramiento sobre legalidades y procedimientos de asilo (UNHCR, 2015b, p. 87-88, traducción propia).<sup>29</sup>

Como parte de estas operaciones, el ACNUR también asiste a los desplazados previendo artículos básicos de abrigo y alimentación, como lo muestra el cuadro siguiente

Cuadro 2 – Operaciones de emergencia en la región del Mediterráneo

Operaciones de apoyo en la emergencia del Mediterráneo				
	unidades	coste unitario	coste total	Nº de beneficiarios
Paquete de galletas energéticas	20.200	4 €	80.800 €	20.200
Lámpara solar	1.000	40 €	40.000 €	4.000
Manta térmica	25.000	10 €	250.000 €	25.000
Colchoneta	25.000	5 €	125.000 €	25.000
Unidad doméstica de refugio	500	1.570 €	785.000 €	2.000
Ropa de abrigo	2.000	20 €	40.000 €	2.000
Bolsa para bebés	2.000	15 €	30.000 €	2.000
Recinto colectivo de tránsito	4	1.700 €	6.800 €	14.400
				<b>94.600</b>

\*Todos los precios son aproximados y pueden variar en función del coste de transporte, precio del petróleo, gastos de aduana o socios operativos en el terreno.  
 \*La bolsa para bebés incluye: pañales, leche en polvo, biberón, suero y toallitas húmedas.

Fuente: ACNUR, Informe de resultados – Emergencia Siria/Mediterráneo, 2016.

<sup>29</sup> [...] provide gender-separated and well-lit water, sanitation and hygiene facilities; safe places for women and children; child-friendly spaces; the provision of medical and psychosocial first aid; and the availability of legal counselling and information on asylum procedures. (UNHCR, 2015b, p. 87-88)

El ACNUR ha elaborado diversas respuestas para la crisis humanitaria que afecta a Europa, pero existen elementos que dificultan su accionar disminuyendo la efectividad de las soluciones. Algunos de los obstáculos a los que el ACNUR se enfrenta residen en “[...]cambios repentinos en las rutas de movimiento, principalmente como resultados del cierre de fronteras y restricciones, dificultan el mantenimiento de presencia local donde es necesaria.” (UNHCR, 2015b, p. 89, traducción propia)<sup>30</sup>; en la existencia innegable de enormes redes de tráfico de personas que controlan las rutas migratorias y ponen en riesgo la vida de los migrantes y refugiados que recurren a estas como única opción; y la insuficiencia de los recursos financieros disponibles para las tareas del ACNUR, cuyo presupuesto va en aumento ante las enormes necesidades que se multiplican cada vez más, y que dependen casi plenamente de la voluntad de los Estados, otros organismos y donaciones voluntarias.

### 3.3 EL PAPEL DEL ACNUR EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es una de las más importantes agencias de la ONU, por motivos tales como su carácter humanitario y apolítico, su objetivo de proveer protección, asistencia y soluciones a las personas desplazadas, por abarcar situaciones en todos los rincones del mundo y de las más variadas sociedades, por ser una de las más antiguas con más de 65 años de actuación, y por trabajar en pro de personas vulnerables y desprotegidas que muchas veces tienen sus vidas puestas en riesgo. Los datos en la figura a seguir, demuestran el alcance del ACNUR

---

<sup>30</sup> [...] sudden changes in the routes of movement, mainly resulting from border closures and restrictions, made it difficult to ensure that field presence was maintained in locations where it was necessary. (UNHCR, 2015b, p, 89)

## Ilustración 2– Datos básicos sobre el ACNUR

**68,5 millones** personas desplazadas a la fuerza en todo el mundo



Personas Desplazadas Internas  
**40 millones**

Personas refugiadas  
**25,4 millones**  
19,9 millones bajo el mandato de ACNUR  
5,4 millones de palestinos registrados por UNRWA

Solicitantes de asilo  
**3,1 millones**

Dónde están acogidas las personas desplazadas del mundo



85 por ciento de las personas desplazadas están en países en desarrollo

**10 millones** personas apátridas

**11.517** funcionarios  
ACNUR emplea a 11.517 funcionarios (al 31 de Mayo de 2018)

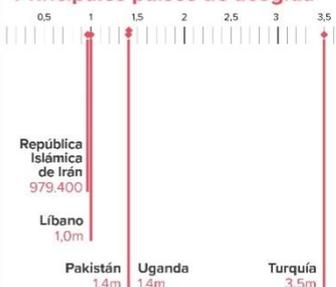
**57%** de los refugiados del mundo vienen de estos tres países



**102.800** Refugiados reasentados

**128** países  
Trabajamos en 128 países (al 31 de Mayo de 2018)

Principales países de acogida



**44.400** personas al día se ven obligadas a huir de sus hogares debido a conflictos y persecución

Nos financiamos casi en su totalidad con contribuciones voluntarias, con un 87% de gobiernos y la Unión Europea y un 10% de donantes privados.

Fuente: ACNUR / 19 de junio de 2018

Fuente: ACNUR, Datos básicos, 2018.

A lo largo de los años, el ACNUR ha trabajado para ayudar a más de 50 millones de personas, entre las cuales ocupan un gran porcentaje las afectadas por la crisis migratoria y de refugiados de Europa. Como organización destinada a trabajar con los refugiados, establecida conjuntamente con los fundamentos jurídicos establecidos en la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y los demás instrumentos referentes a la cuestión de los refugiados, el ACNUR es el principal instrumento del régimen internacional para refugiados.

El ACNUR actúa coordinando las acciones de los diversos actores dentro del régimen, ya sean los Estados, otras agencias de la ONU, las ONGs, y la sociedad civil en general, con el objetivo principal de proveer protección a las personas desplazadas. Además de esto, el ACNUR guía y aconseja a los Estados a establecer y ser parte de los instrumentos jurídicos y

políticas que sirven para mejorar la protección brindada dentro del régimen internacional para refugiados. Por lo tanto, es evidente que la agencia cumple un papel sumamente importante como organización internacional dentro de la cual se genera un relativo consenso, poco posible de alcanzar en la actuación individual de los actores, de modo a alcanzar los objetivos establecidos en el marco del régimen internacional para refugiados.

Siguiendo la línea teórica del Institucionalismo en el estudio de los regímenes internacionales, es posible evidenciar que el ACNUR refleja la institucionalización del régimen internacional para refugiados por medio de sus características como organización internacional dotada de capacidades específicas consensuadas por los Estados miembros y capaz de efectivizar de manera práctica los principios, normas y directrices que componen el régimen internacional para refugiados a través de los instrumentos jurídicos.

El ACNUR es un instrumento válido y beneficioso para los Estados, teniendo en cuenta que éstos buscan derivar ciertas acciones que deben ser realizadas a las organizaciones internacionales de modo a que sus intereses sean contemplados, pero al mismo tiempo se mantenga la convivencia pacífica dentro del sistema internacional, además de disminuir los costos y riesgos de las acciones individuales. Según Gil Loescher (2017), el ACNUR como institución posee independencia y autoridad suficiente como para influenciar en las políticas globales para refugiados, por lo que se muestra como un actor independiente, capacitado y estratégico.

Cabe desatacar también que, a lo largo de las décadas el ACNUR se ha ido consolidando cada vez más como institución que lleva a cabo las tareas previstas dentro del régimen; pero de igual manera ha resultado muy efectiva a la hora de adaptar y moldear los principios, normas y directrices del régimen en respuesta a los cambios y transformaciones que se dan en el contexto internacional y que han afectado y puesto en cuestionamiento al régimen. Entre las situaciones más relevantes en las que el ACNUR ha tenido que actuar para readecuar las bases del régimen internacional para refugiados se encuentran la necesidad de ampliación del término refugiado en las primeras décadas posteriores a la Convención de 1951 y la creación del ACNUR; la extensión del alcance del ACNUR sobre las personas de su competencia para la inclusión de otras categorías de personas desplazadas y vulnerables tales como los desplazados internos o los migrantes cuyas sobrevivencia está en riesgo; y el cambio del enfoque de su actuación solamente en los países receptores y en los mecanismos de integración de los refugiados hacia un involucramiento y preocupación mayor con los países de origen, los motivos y las condiciones que obligan a los desplazados a abandonar el territorio.

La Oficina hoy está confrontada con un mundo radicalmente cambiado de aquel cuando se inició en 1950 y enfrenta desafíos nuevos y emergentes, incluyendo migración, urbanización, estados fallidos y fragilidad, cambios climáticos, y la redefinición del entorno de protección y asistencia en el cual trabaja. Institucionalmente enfrenta un ambiente global denso en crecimiento en el cual una gama de otras organizaciones internacionales y regionales potencialmente compiten con el ACNUR y permite a los Estados desviar la Oficina de dirigir sus preocupaciones con respecto a asilo y migración (LOESCHER, 2017, p. 85, traducción propia).<sup>31</sup>

Durante la crisis migratoria y de refugiados en Europa, la efectividad del ACNUR fue puesta a prueba una vez más. La situación de emergencia generada por el flujo masivo de refugiados y migrantes atravesando el Mediterráneo en dirección al continente europeo y las tragedias sucedidas en torno a esto, centraron los ojos del mundo a la región y pasó a ser la prioridad tanto para los países afectados como para el ACNUR. La agencia realizaba por un lado sus tareas de actuación local supliendo en lo posible las necesidades de los desplazados, brindándoles protección y asistencia dentro de sus capacidades; y por otro lado, debía lidiar con los Estados europeos que aumentaban cada vez más las restricciones a la llegada de los refugiados, inclusive priorizando el cierre o control de las fronteras por sobre la asistencia a aquellos cuya vida se encontraba en peligro.

Otro desafío que el ACNUR viene enfrentando, y que fue intensificado con la crisis de 2015, gira en torno al aumento de desplazamientos que son conformados tanto por refugiados como por inmigrantes económicos. Los flujos de desplazamiento en los que refugiados, solicitantes de asilo, e inmigrantes económicos utilizan las mismas rutas migratorias, mayoritariamente irregulares y controladas por traficantes, son denominados por el ACNUR como migraciones mixtas. Esta definición es utilizada por el ACNUR para caracterizar la crisis de Europa de 2015 ante la inminente necesidad de brindar protección inmediata a los desplazados, sin aguardar a que estos sean clasificados o reconocidos como refugiados o no, así como la vulnerabilidad de muchos inmigrantes que aunque no encajen en la definición de refugiados requieren de algún tipo de protección y asistencia para sobrevivir.

---

<sup>31</sup> The Office today is confronted with a world radically changed from the one it first entered in the early 1950s and faces new and emerging challenges, including migration, urbanization, state failure and fragility, climate change, and redefining the protection and assistance environment in which it works. Institutionally it faces an increasingly dense global environment in which a range of other international and regional organizations potentially compete with UNHCR and enable states to bypass the Office in addressing their concerns regarding asylum and migration. (LOESCHER, 2017, p. 85)

El ACNUR también ha trabajado arduamente, de manera evidente en la crisis estudiada, por ofrecer asistencia enfocada y específica a las personas más vulnerables y con necesidades específicas. En su actuación en situaciones de emergencia buscan suplir las necesidades teniendo en cuenta género, edad, raza, orientación y discapacidades físicas o mentales como características de las personas en situación de vulnerabilidad por un movimiento migratorio.

A este se le suman muchos otros desafíos que el ACNUR aún debe enfrentar en adelante. Uno de los más importantes es seguir adecuando las bases del régimen internacional para refugiados a las transformaciones que se dan en torno al tema por los cambios en el sistema internacional, como lo ha hecho en décadas pasadas. Otro desafío reside en lograr mantener la participación de los Estados miembros de modo a cumplir con sus objetivos principales, por medio de la autoridad, centralidad e independencia que se le confiere a la agencia.

Más allá de los desafíos y dificultades con los que el ACNUR debe lidiar, las acciones que logra realizar y coordinar siguen siendo la evidencia de que es una agencia sumamente importante, principalmente por el papel que ejerce como institucionalización del régimen internacional para refugiados. Su actuación en pro de la protección y asistencia de las personas desplazadas y de la búsqueda por soluciones duraderas para el problema de los refugiados ha sido efectiva durante sus años de vigencia, y ha logrado sobrepasar los más diversos desafíos para poder intervenir a favor de los desplazados más vulnerables, que no reciben la protección necesaria de sus países de origen ni de aquellos que deberían brindarle asilo, como se ha mostrado durante la crisis de refugiados y migrantes de Europa.

## CONSIDERACIONES FINALES

Al culminar el presente análisis es posible percibir algunas cuestiones importantes que han quedado evidenciadas sobre los elementos estudiados en este trabajo. Por una parte, es posible percibir la manera en que el estudio de las Organizaciones Internacionales y las Instituciones Internacionales se fueron transformando con el tiempo a causa de los cambios contextuales del ámbito internacional, y fueron dando espacio a visiones más amplias entre las cuales se sitúa el concepto de Regímenes Internacionales. Estos son entendidos como estructuras dentro de las cuales los actores actúan de manera determinada con respecto a un tema en específico, y tienen base teórica en las corrientes que los estudian de acuerdo a su percepción.

Con respecto al Régimen Internacional para Refugiados, se demostró que el mismo surge casi al mismo tiempo que los principios jurídicos para la protección de los refugiados y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ya dejando en evidencia que son elementos que se acompañan y complementan para lograr cumplir con el objetivo de coordinar el actuar de los actores bajo el régimen internacional. Los instrumentos jurídicos sobre la cuestión de los refugiados sirven como base tanto para el Régimen Internacional para Refugiados como para el trabajo realizado por el ACNUR, y se ha logrado ampliar el alcance de los mismos por mantener su consonancia con las necesidades en torno a la cuestión de los refugiados.

En específico, el ACNUR es resultado de un largo proceso que inicia en la Primera Guerra Mundial y que se fue adaptando hasta llegar a lo que hoy la Agencia es y representa con la ayuda de la adaptación de los instrumentos jurídicos. El ACNUR tiene por objetivo brindar protección internacional y asistencia a los refugiados y demás desplazados en situación de vulnerabilidad, así también debe proveer de soluciones duraderas para la cuestión de los refugiados, y guiar a los Estados en la elaboración de políticas para la protección de los refugiados. La Agencia busca también ampliar su competencia para poder actuar en pro de la protección de más personas desplazadas, y en sus años de actuación ya ha logrado incluir, además de los refugiados y los solicitantes de asilo, a los desplazados internos, a los apátridas y a los inmigrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Para lograr cumplir estos objetivos, el ACNUR se vale de la cooperación y colaboración con socios entre los cuales se encuentran otras agencias de la ONU, ONGs, Estados, y la comunidad internacional en general.

Fue demostrado también que la crisis migratoria y de refugiados que afectó a Europa con su pico más grave en el año 2015, significó un evento histórico que marcó a la humanidad principalmente por la gravedad de los hechos y las muertes que ocurrieron en ese periodo. El flujo migratorio de desplazados que intentaban atravesar el Mediterráneo desde las regiones de Medio Oriente y Norte de África principalmente hacia Turquía, Grecia, Italia y los Balcanes presentó cifras millonarias que alarmaron a toda la comunidad internacional y evidenciaron la necesidad de asistencia inmediata. Ante esta situación, la Unión Europea se vio obligada a responder de manera urgente, pero su Sistema Común de Asilo se mostró ineficiente ante la situación y nuevas políticas tuvieron que ser desarrolladas. La característica principal de las políticas establecidas por los países miembros era el enfoque en la securitización de las fronteras y territorios más que en la asistencia de emergencia a los refugiados que arriesgaban sus vidas al intentar llegar a los territorios europeos; además establecieron la declaración UE-Turquía que en resumen delegaba la responsabilidad de recibir a los refugiados a Turquía a cambio de apoyo económico para cumplir con tal tarea y dejó en evidencia muchas falencias, y en general los Estados terminaban tomando decisiones unilaterales que impedían la llegada de los refugiados.

Ante la grave situación de emergencia causada por el flujo de inmigrantes y refugiados, el ACNUR puso en marcha diversos proyectos para lograr brindar asistencia y protección a las personas desplazadas. Entre las acciones realizadas por el ACNUR en la crisis de refugiados europea de 2015 se encuentran: la asistencia directa y local para brindar alojamiento, alimentación, atención médica y acompañamiento sobre los mecanismos de protección disponibles en los puntos críticos de llegada de refugiados, los proyectos de acción específicos en cada país de acuerdo a las necesidades más latentes en los mismos en torno a la recepción y asistencia de los refugiados, las estrategias de guía y acompañamiento de las políticas y sistemas de asilo de los Estados afectados de modo a no limitar la asistencia a los refugiados, y la ampliación de los servicios de emergencia para asistir a los desplazados de manera inmediata, sin considerar que sean reconocidos como refugiados o no.

Todas las características del ACNUR, junto con la actuación de la Agencia en la crisis de refugiados de 2015 en Europa dejaron en evidencia que el ACNUR es una organización de gran importancia para la protección internacional de los refugiados y demás personas desplazadas y que actúa en consonancia con los fundamentos jurídicos y el Régimen Internacional para Refugiados. Como organización internacional cumple con las tareas que le son designadas por su mandato y por los Estados miembros, que ven las ventajas de ser parte

de la misma evidenciadas en sus características de independencia y centralización. La experiencia y los años de trayectoria hacen del ACNUR una de las agencias más relevantes para el sistema internacional y para la cuestión de los refugiados en sí.

Por lo tanto, se ha logrado evidenciar la hipótesis de que el ACNUR ejerce el papel de institucionalización del Régimen Internacional para Refugiados en la manera que actúa en base a los principios, normas y reglas establecidos dentro del mismo y logra instrumentalizar la participación de los actores miembros del Régimen en consonancia con esos mismos principios. Las funciones y características del ACNUR le conceden la capacidad de realizar esta tarea, y a lo largo de los años ha logrado ir adaptando las mismas a las necesidades que la cuestión de los refugiados reflejan.

Finalmente, cabe resaltar que se ha logrado demostrar los objetivos propuestos para este trabajo por medio del análisis de los elementos que lo componen, y ha resultado en una investigación relevante y efectiva de acuerdo a lo propuesto, que demuestra las cuestiones más importantes con respecto al tema; pero que a su vez permite percibir la relevancia del tema y la necesidad de desarrollar estudios continuos sobre estas cuestiones.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIBROS Y ARTICULOS

ABBOT, K. W.; SNIDAL, D. Why States Act through Formal International Organizations. **Journal of Conflict Resolution**, 42, n. 1, 1998.

ACNUR. La protección de los refugiados y el papel del ACNUR, Ginebra, 2007. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5756.pdf> Acceso en: noviembre/2018

\_\_\_\_\_. **La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en acción.** Ginebra: ACNUR, 2007. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4df9ffb92> Acceso en: noviembre/2018

\_\_\_\_\_. **Informe de resultados Emergencia Siria/Mediterráneo.** 2016. Disponible en: [https://eacnur.org/files/reports/file/informe\\_siria\\_mediterraneo\\_junio\\_2016.pdf](https://eacnur.org/files/reports/file/informe_siria_mediterraneo_junio_2016.pdf) Acceso en: noviembre/2018

\_\_\_\_\_. **Migrantes en situaciones de vulnerabilidad - Perspectiva del ACNUR.** 2017. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dcfa4> Acceso en: noviembre/2018

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Guía sobre el derecho internacional de los refugiados.** Ginebra: Union Interparlamentaria, 2001. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> Acceso en: noviembre/2018

AMNISTIA INTERNACIONAL. **La protección de los desplazados y refugiados de Kosovo.** España. 1998. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/156000/eur700731998es.pdf> Acceso en: noviembre/2018

ANDRADE, J. H. F. D. **A Política de Protecáo a Refugiados da Organizacáo das Nacoes Unidas - Sua Genese No Período Pos-Guerra (1946 - 1952).** Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Disponible en: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3726/1/Tese%20-Jose%20Henrique%20Fischel%20de%20Andrade.pdf> Acceso en: noviembre/2018

ARANGO, J. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE. **Anuario CIDOB de la inmigración 2015-2016**, 2016. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/el\\_ano\\_de\\_los\\_refugiados\\_anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion\\_2015\\_2016\\_nueva\\_epoca](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_cidob_de_la_inmigracion/el_ano_de_los_refugiados_anuario_cidob_de_la_inmigracion_2015_2016_nueva_epoca)

GONZALEZ, C. E. La crisis de los refugiados y la respuesta europea, Madrid, 2015. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c/ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta> Acceso en: noviembre/2018 [europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c/europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c)

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Las Teorías de los Regímenes Internacional: Situación Actual y Propuestas para Síntesis. **Foro Internacional**, 39, n. 4 (158), 1999.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. **Theories of international regimes**. New York: Cambridge University Press, 1997.

HERNANDEZ, M. D. C. **O ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS E SEU ESCRITÓRIO: CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (1994-2014)**. Campinas, SP: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2015.

KEOHANE, R. O. The demand for international regimes. **International Organization**, 36, n. 2, 1982.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. EXPLICANDO EL CAMBIO DE RÉGIMEN INTERNACIONAL. In: KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Poder e Interdependencia La política mundial en transición**, 1988. Disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/03.pdf> Acceso en: noviembre/2018

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervinientes, Curitiba, v. 20, n. 42, 2012.

LOESCHER, G. UNCHR's Origins and Early History. **Refuge Canada's Journal on Refugees**, 2017. 77-86. Disponible en: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40450> Acceso en: noviembre/2018

MARTIN, L. L.; SIMMONS, B. A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. **International Organization**, 52, n. 4, 1998.

PIÇARRA, N. A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. **e-Pública**, p. 001-040, 2016. Disponible en: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n2/v3n2a01.pdf> Acceso en: noviembre/2018

SANTIAGO, J. R. D. Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: evolucion y convergencias. In: NAMIHAS, S. **Derecho Internacional de los Refugiados**: Fondo Internacional, 2001. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf> Acceso en: noviembre/2018

SIMMONS, B. A.; MARTIN, L. L. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. **Handbook of International Relations**: Sage, 2001.

UNCHR. **UNHCR Global Report 2015 - Europe**. Geneva. 2015.

\_\_\_\_\_. **General Overview of the functions of the office of the United Nations High Commissioner for Refugees**. Geneva. 2002.

\_\_\_\_\_. **Initial Response Plan for the Refugee Crisis in Europe June 2015 - December 2016**. Geneva. 2015. Disponible en: <https://www.unhcr.org/partners/donors/55ee99880/unhcr-supplementary-appeal-initial-response-refugee-crisis-europe-december.html> Acceso en: noviembre/2018

\_\_\_\_\_. **Global Trends Forced Displacement in 2015**. Geneva. 2016. Disponible en: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html> Acceso en: noviembre/2018

VELEZ, F. G. Consideraciones sobre la determinacion de la condicion de refugiado. In: NAMIHAS, S. **Derecho Internacional de los Refugiados**: Fondo Editorial, 2001. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf> Acceso en: noviembre/2018

## DOCUMENTOS

ACNUR. Manual de 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. 1992. Disponible en:  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf> Acceso en:  
noviembre/2018

COLOQUIO, Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Declaración de Cartagena sobre Refugiados. 1984. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf> Acceso en:  
noviembre/2018

COMITÉ EJECUTIVO, del ACNUR. N° 8 (XXVIII) Determinación de la condición de refugiado. 1977. Disponible en:  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0519.pdf> Acceso en:  
noviembre/2018

NACIONES UNIDAS, Organización (ONU). Resolución de la Asamblea General 428(V). Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1950. Disponible en:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2005.pdf> Acceso en:  
noviembre/2018

\_\_\_\_\_. Resolución de la Asamblea General 429(V). Convención sobre el estatuto de los refugiados. 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> Acceso en:  
noviembre/2018

\_\_\_\_\_. Resolución de la Asamblea General 2198(XXI). Protocolo sobre el estatuto de los refugiados. 1967. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf> Acceso en:  
noviembre/2018

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA (OUA). Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. 1969. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2> Acceso en:  
noviembre/2018

UNITED NATIONS. Executive Committee of the UNHCR Programme; 44th sess. A/48/12/Add.1 Geneva, 1993. Disponible en: <http://repository.un.org/handle/11176/316257> Acceso en: noviembre/2018

\_\_\_\_\_. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : resolution / adopted by the General Assembly. A/RES/46/106, 1992. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r105.htm> Acceso en: noviembre/2018

\_\_\_\_\_. Resolution adopted by the General Assembly. 69/167. Protection of migrants, 2015. Disponible en: [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_69\\_167.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_167.pdf) Acceso en: noviembre/2018

UNION EUROPEA. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf> Acceso en: noviembre/2018

## **PÁGINAS Y NOTICIAS**

UNHCR. Kosovo Crisis Update; Public Information Section, 1999. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/updates/1999/3/3ae6b80dc/kosovo-crisis-update.html> Acceso en: noviembre/2018

ACNUR. Asilo y Migración, 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion.html?query=migracion%20mixta> Acceso en: noviembre/2018

BBC. Migration to Europe in charts, 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-44660699> Acceso en: noviembre/2018

THE ECONOMIST. Looking for a home – Migration in Europe, 2015. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2015/08/29/looking-for-a-home> Acceso en: noviembre/2018

AMNESTY INTERNATIONAL. Turkey: Illegal mass returns of syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal, 2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> Acceso en: noviembre/2018