



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los  
Refugiados (ACNUR) y el manejo de la crisis de refugiados  
en Oriente Medio: El caso de la guerra civil en Siria, 2011-  
2016.**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**Mercado Tinajero Mariana Karin**

MATRICULA: 2143015054

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

**DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA**

**DR. ARNULFO ARTEAGA GARCIA**

ASESORA

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, 24 de junio 2019*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) Merced Tinajero Mariana Karin, matrícula(s) 2143015054 con el título de El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el manejo de la crisis de refugiados en Oriente Medio: El caso de la guerra civil en Siria, 2011-2016.

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Lector

Fecha 24/07/19 Trim: 19-I No. Registro de Tesina: MKMK/19-0

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

## Tabla de contenido

Agradecimientos	5
Siglas utilizadas	6
Introducción	7
CAPÍTULO 1 – Teoría de la burocracia y de conflictos violentos	11
1.1 Teoría de la burocracia	11
1.2 Teoría de los conflictos violentos	16
CAPÍTULO 2 – El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	20
2.1 Fundación y rol internacional	20
2.2 Financiamiento	24
2.3 Concepto de ‘refugiado’ en el Estatuto de la Oficina del ACNUR y la Convención de 1951	26
2.3 El ACNUR y primera crisis posterior a la Segunda Guerra Mundial	33
2.4 Estrategias del ACNUR y Programas de acción.	37
2.4.1 Programa de Evacuación Humanitaria (PEH) para refugiados Kosovares, S/RES/1244 (1999)	38
2.4.2 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) 1987-1994, A/RES/42/1	43
2.4.3 Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos (PGA) de 1988 a 1989	45
2.5 Tendencias globales	48
CAPÍTULO 3 – La República Árabe de Siria (1922-2016)	51
3.1 Contexto histórico y geográfico. Siria pre-independentista (1922-1946)	51
3.2 Siria pos-independentista (1946-1970)	52
3.3 El Islam y sus ramas	53
3.3.1 Sunismo	54

3.3.2 Chiismo	55
3.3.4 Sunitas, chiitas y alaitas en Siria	57
3.4 Los 30 años del mandato presidencial de Háfes al-Ásad (1970-2000)	60
3.6.1 La declaración de los 99 y la primavera de Damasco.	65
3.5 Sistema político sirio moderno	65
CAPÍTULO 4 – El desarrollo de la Guerra Civil en Siria.	67
4.1 El ascenso a la presidencia de Bashar al-Asad	67
4.2 Primavera Árabe (2010-2012)	68
4.3 Guerra Civil (2011-2016).	70
4.4 Plan Regional de Refugiados y Resiliencia (3RP)	72
CONCLUSIONES	77
Bibliografía	82
Anexos	87

## Agradecimientos

*Dedicado principalmente a Guadalupe Tinajero,  
que desde antes de escribir y terminar esta tesina ya estaba orgullosa de mí.  
Gracias por ser mi mamá y confidente durante toda mi vida, te amo.*

*De manera especial  
A mi asesora, la Dra. Laura del Alizal,  
por sus acertados comentarios y por alentarme a finalizar este trabajo.  
Al Dr. Arnulfo Arteaga,  
por compartir sus conocimientos conmigo los cuales mejoraron mi tesina.*

*También para quienes me dieron su apoyo y confiaron en mí,  
Anuar, Cindy, Michelle, María y Cedric,  
Y a Karime, por todo el amor incondicional.*

## Siglas utilizadas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
DDHH	Derechos Humanos
DI	Desplazado Interno
EE.UU.	Estados Unidos
ME	Migrante Económico
MINUK	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo
OI	Organizaciones Internacionales
OIM	Organización Internacional de Migrantes
OIR	Organización Internacional para los Refugiados
OLP	Organización para la Liberación Palestina
ONG	Organizaciones No-Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PEH	Programa de Evacuación Humanitaria
PGA	Programa General de Acción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSAB	Partido Socialista Árabe Baaz
SGM	Segunda Guerra Mundial
UE	Unión Europea
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency Program
3RP	3 Regional Refugee and Resilience Plan

## Introducción

Este trabajo tiene como propósito analizar el desempeño del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como un actor principal, en el caso de la guerra civil de Siria (2011 a 2016). Al inicio del desarrollo de esta tesina, me interesó conocer cómo las organizaciones internacionales (OI) funcionan y qué tipo de servicio brindaban a nivel internacional. Al revisar la literatura pertinente sobre el tema, observé que las organizaciones internacionales, desde las teorías estatistas y neorrealistas, usualmente, son analizadas como actores con poca o nula agencia que dependen casi en su totalidad de sus creadores, en este caso, los Estados. Por tanto, partiendo de esta premisa, las OI dirigen sus recursos y priorizan a lo que les comanden, dejando, conscientemente, que se materialicen determinadas crisis. A mi parecer, este tipo de teorías no permitían un análisis profundo de las OI, ni concordaban con el propósito de esta investigación.

Considero importante intentar otro tipo de análisis desde otras teorías. Siempre he visto a las crisis de refugiados como algo continuo; situaciones casi permanentes, y en aumento con los años. Por tanto, es urgente comprender las razones de ello y tratar de ofrecer opciones. Mi caso de estudio, la guerra civil en Siria, y la labor que realizó el ACNUR, ilustra la problemática humanitaria actual. Desde mediados de siglo XX y principios del siglo XXI la geopolítica de Oriente Medio ha sido catalogada como compleja e inestable, además siempre en urgencia de intervención y de ayuda por parte de actores externos.

En este trabajo, es importante destacar y clarificar la labor del ACNUR, así como el rol que, actualmente, desarrolla. El ACNUR, como parte de una organización internacional, tiene su propia agencia y, además, la autonomía y poder necesarios para impactar de manera positiva o negativa a un nivel internacional, público o privado. Por tanto, los conflictos violentos, que producen cantidades significantes de desplazados, son urgentes de resolver, ya que, en la mayoría de las veces, tienen graves consecuencias, no solo en la zona en la que se manifiesta el conflicto sino, también, en la geopolítica global. Más adelante, se elabora una respuesta sobre esto.

Actualmente cada conflicto internacional (crisis financiera, humanitaria o ambiental, entre otras) tiene a una OI y/o a una Organización no Gubernamental (ONG's) proporcionando ayuda y asistencia de alguna manera. Asimismo, las OI son percibidas como facilitadores de progreso y que existen para el bien común. Sin embargo, en la presente investigación se cuestiona la eficacia del Alto Comisionado. Las OI pueden llegar a producir resultados indeseables y contraproducentes. Sin desacreditar el hecho de que ha evolucionado con el paso de los años y que ha ejecutado planes de acción eficaces en diferentes partes del mundo, no explica el hecho de que, a pesar de sus 60 años en funciones, no haya podido desacelerar el fenómeno mundial de los refugiados. Por ello, la pregunta que guio este trabajo fue ¿la labor del ACNUR, particularmente en el caso de Siria, puede ser explicada por la teoría de la burocracia?

Este trabajo inicia con la explicación de las teorías utilizadas: la teoría de la burocracia bajo la interpretación de los internacionalistas, Michael Barnett y Martha Finnemore y la de conflictos violentos de Jolle Demmers. Considero necesaria su inclusión para este caso de estudio en particular. Elegí la teoría de la burocracia porque ilustra los mecanismos, las reglas, los estatutos y normas que rigen a las OI y, particularmente, al ACNUR. Asimismo, la teoría de conflictos violentos argumenta que, ya no vivimos en un mundo donde los conflictos son de dos actores o dos lados, como se vivió en los tiempos de la guerra fría. Demmers parte de esta premisa, así como del hecho de que ahora vivimos en un mundo globalizado y postguerra fría, lo cual es un escenario diferente para el análisis de los conflictos violentos y en especial, de las guerras civiles. Las dos teorías proporcionan los conceptos adecuados para interpretar mi caso de estudio. Con esta investigación, además, de replantear el propósito y rol que juegan las OI en la comunidad internacional actual, se destaca el concepto mismo de *refugiado*, el cual es una construcción social del ACNUR.

Por lo anterior, se dedica un capítulo al ACNUR. Esta agencia especializada fue fundada en 1951, sin la intención de crear, en sus inicios, un comisionado responsable de refugiados, al contrario, inicialmente se planeó como un organismo con vida de tres años para que atendiera los estragos de la Segunda Guerra Mundial. Ante la misión de crear una OI capaz de encargarse de la delicada situación de los refugiados se le adjudicó un Estatuto que lo rigiera, así como también se trabajó para crear un marco

legal, bajo la ley internacional de protección a los refugiados. No obstante, con el paso del tiempo, el ACNUR intentó capitalizarse de las crisis humanitarias que se presentaban, sin mencionar que cada vez eran más complejas, demandaban mayor atención, financiamiento y diferentes procedimientos dependiendo del conflicto. Para ilustrar la complejidad, incluí otros cuatro casos de estudio con el fin de contrastar el nuestro. El primer caso es ilustrado brevemente, y subrayo su importancia porque fue la primera crisis después de la SGM donde el ACNUR participó. Los siguientes casos se produjeron en las décadas de los 80's y 90's en tres diferentes regiones: el primero, el conflicto de Kosovo en los Balcanes y la limpieza étnica por la cual fueron perseguidos muchos kosovares; el segundo, la situación de los refugiados centroamericanos debido a los regímenes políticos que se vivían en ese tiempo; y el último, los refugiados vietnamitas como resultado de la guerra en Vietnam.

En el siguiente capítulo consideré pertinente presentar el marco histórico de Siria: desde los inicios de la independencia del país hasta el mandato de la presidencia de Haféz al-Ásad, el cual duró casi treinta años. También, como antecedentes de la guerra civil; se presenta la sucesión de Bashar al-Ásad en el 2000, la inestabilidad política y económica que empezaba a manifestarse en el país, y la Primavera Árabe, la cual fue el motor de las protestas y rebeliones que viviría el régimen de al-Ásad a partir de 2011.

Oriente Medio siempre ha sido peculiar y es una región con características especiales que deben tomarse en cuenta en su análisis. Por una parte, más de uno de los países que conforman esa región han sido inestables y, en su historia han experimentado turbulencias políticas, económicas y sociales. Sus fronteras fueron delimitadas a principios del siglo XX y aún hay fricciones que impiden la paz en toda la zona, entre ellas, las fricciones y divisiones étnicas y religiosas. El conflicto de Siria, el cual tuvo una duración de seis años, no tuvo precedente alguno y se considera por el ACNUR como una de las crisis más graves de refugiados que la comunidad internacional ha vivido, esta es una razón de peso para su estudio.

En el último capítulo se presenta el plan de acción que se llevó a cabo para la crisis humanitaria en Siria. En dicho capítulo se integra al análisis el proceder del Alto Comisionado, así como sus planes, normas y los procedimientos que incluyó para tratar de aliviar la situación que generó la guerra civil; a la vez se hace mención de las

desventajas debido a su cultura burocrática y el cómo la agencia especializada modifica sus conceptos clave para agilizar la situación que trata de solucionar. Esta crisis humanitaria puso en el epicentro al ACNUR y a los países de Europa y Asia, con el fin de impulsar la responsabilidad compartida entre países, un término utilizado por el ACNUR en el que implica elaborar respuestas eficientes a corto y largo plazo debido a la magnitud del conflicto y la duración de la guerra en ese país. Al final se presentan las conclusiones del trabajo.

# CAPÍTULO 1 – Teoría de la burocracia y de conflictos violentos

Este trabajo examina el trabajo desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), agencia especializada dentro de la ONU. Particularmente analiza su desempeño en la guerra civil en Siria (2011-2016), como un estudio de caso. Para llevarlo a cabo recurrí a conceptos de dos teorías. Elegí como eje teórico principal a la teoría de la burocracia de Max Weber, con el apoyo de los autores e internacionalistas, Michael Barnett y Martha Finnemore. Como teoría secundaria, utilicé la teoría de conflictos violentos de Jolle Demmers.

Considere poco fructíferas a las teorías neorrealista o estatistas, por el simple hecho de que mi investigación involucra y reconoce a la agencia especializada como un actor internacional que posee autoridad, autonomía y poder propio, con la legitimidad suficiente para recurrir a sus propias reglas, normas y estatutos, sin importar los intereses principales de los Estados que crearon el ACNUR. Las teorías anteriores suelen partir de la premisa de que, ya que los Estados crearon las OI, son consideradas como parte de los regímenes y arenas donde los Estados actúan. No las consideraban como actores con autonomía ni estatus ontológico independiente (Barnett y Finnemore, 2004). Por esa razón, las teorías neorrealistas y estatistas no pueden ser el sustento de mi análisis.

## 1.1 Teoría de la burocracia

Barnett y Finnemore, en su libro titulado *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, utilizan la teoría de la burocracia. Esta teoría parte de la consideración de que las OI son burocracias que se desempeñan a nivel internacional. Por ello hago mención del concepto y, posteriormente, explico la utilidad que le brinda a este trabajo. La burocracia es definida por los autores como

una forma social distintiva de autoridad con su propia lógica interna y proclividades de comportamiento. Es debido a su autoridad que las burocracias tienen autonomía y la capacidad de cambiar el mundo a su alrededor. Las burocracias ejercen el poder en el mundo a través de su capacidad para hacer reglas impersonales. Luego usan estas reglas no solo para regular, sino también para constituir y construir el mundo social. Las OI, a través de sus reglas, crean nuevas categorías de actores, crean nuevos intereses para

los actores, definen nuevas tareas internacionales compartidas y difunden nuevos modelos de organizaciones sociales en todo el mundo (Barnett and Finnemore, 2004).

Una OI, por lo tanto, es considerada como un aparato internacional altamente burocratizado y que cuenta con un comportamiento propio. Algo esencial dentro de una burocracia son las reglas que se producen y ejecutan en su interior. Las reglas ayudan a definir y categorizar al mundo. La ejecución de reglas les provee un entendimiento sobre los problemas que las OI enfrentan. Barnett y Finnemore (2004) señalan que al crear reglas sobre cómo abordar los problemas que se les encomendó atender, la ejecución de estas les brinda elementos para una intervención legítima en la tarea prevista. Para entender lo anterior se puede hacer notar que el ACNUR tiene como una de sus funciones establecer reglas que regulen cómo resolver y prevenir los flujos de refugiados, y a la vez, esto le permite que se haga una intervención legítima por parte del ACNUR a países de asilo y países productores de refugiados.

Como burocracia, el ACNUR preparó y estandarizó sus procedimientos, no obstante, como se plantea en el próximo capítulo, con cada crisis, requirió la creación de reglas que pudieran adecuarse a la situación de emergencia. En este sentido, ciertas reglas son creadas y “dan forma a la acción futura, pero la acción, a su vez, da forma a la evolución y al contenido de las reglas” (Barnett y Finnemore, 2004). En cierto sentido, se trata de un funcionamiento circular.

También es así como las OI se adaptan a circunstancias cambiantes para responder a nuevos problemas a los que se enfrentan sin tener que recurrir a la aprobación de sus *stake holders* (Barnett y Finnemore, 2004).

La burocracia en el mundo moderno se considera un mecanismo necesario. Debido a la complejidad de las situaciones actuales, la presencia de burocracias es vista como una necesidad para la organización y la regulación (Barnett y Finnemore, 2004). Pero, a la vez, las organizaciones burocráticas tienden a producir efectos perversos o incompetencia. Hasta ahora, no hay otra alternativa a la burocracia. Más adelante se explican las deficiencias que producen.

Para Barnett y Finnemore (2004), el comportamiento de las OI como aparato burocrático se entiende por cuatro aspectos claves: *autonomía, poder, patología y cambio*.

- I. *Autonomía*: Es la capacidad que tiene un actor de utilizar recursos institucionales y discursivos sobre los demás. Se les otorga cierta autonomía para actuar donde los estados no pueden intervenir. Dicha autoridad, por tanto, les permite decidir cómo actuar junto a un procedimiento burocrático correcto (racional, tecnócrata, imparcial y no violento).
- II. *Poder*: Ejercen poder con el conocimiento que recolectan y poseen. Dicho conocimiento, es difundido y transformado de una manera que puede hacer constructos sociales que encaminen a legitimar cómo se percibe nuestra realidad social, o de modificarla si lo desea<sup>1</sup>.
- III. *Patología*: Aquellas disfunciones o efectos perversos que son atribuibles a la cultura burocrática y los procesos burocráticos internos, y que llevan a las OI a actuar de una manera que paraliza o que es adverso a sus objetivos.
- IV. *Cambio*: La cultura burocrática que desarrollan las OI promueve una dinámica en donde el cambio, casi siempre, es altamente dependiente de los procesos, y siempre reside en la formulación de nuevas tareas y procedimientos más que de cambios estructurales.

Estos cuatro conceptos ayudan a definir los comportamientos de las OI. Partimos de la consideración que el ACNUR, posee estas cuatro condiciones, por ello se puede inferir que tiene cierta autonomía, poder e independencia para llevar a cabo las misiones para las cuales fue creado, y las que en un futuro puedan formularse. Es así como el ACNUR puede ser considerada como una OI capaz de modificar la realidad social o de regularla. Con esas premisas se puede entender un poco más su importancia en el plano internacional.

Al término de la guerra fría, se produjo un sesgo normativo a favor de las OI: cada una tenía una misión específica. Así, la responsabilidad de las OI fue la de fomentar la

---

<sup>1</sup> Un claro ejemplo de cómo ejerce una OI su poder es el trabajo del FMI o del propio ACNUR. El FMI puede intervenir ante una crisis financiera y elaborar un plan económico que ayude a los Estados a recuperarse, con la condición de que se adhieran a los lineamientos o las reformas económicas que ellos proporcionan. Al ACNUR se le dio la capacidad de determinar quién y qué es un refugiado, y que debería de hacerse con respecto a su situación.

ayuda entre estados, desmantelamiento de gobiernos opresivos, etc. Eran las encargadas de difundir buenas normas.

Desde finales del siglo XX y hasta este momento, sin duda, las OI tienen un papel significativo. Toda resolución que emiten tiene un impacto internacional; tienen un rol central en la política global. Al menos 238 OI están trabajando actualmente en diversos problemas globales: conflictos violentos, crisis ambientales, financieras o humanitarias. Con la autoridad y poder que poseen, toman decisiones que inciden a nivel internacional y afectan desde lo público gubernamental hasta lo privado. El contexto internacional en la que se encuentran significa que “más de unas cuantas [organizaciones internacionales] están definiendo DDHH, derechos de refugiados, de niños y mujeres, están definiendo cómo se entienden estos derechos tanto a nivel internacional como nacional” (Barnett y Finnemore, 2004).

Otros conceptos que auxilian al entendimiento –empleados en el siguiente capítulo- son los de *autoridad moral*, *de experiencia* y *la delegación de tareas*. Dichos términos permiten comprender cómo el ACNUR fue expandiendo sus tareas, marcos normativos, políticas y programas de acción hasta componer el aparato burocrático que es ahora. En resumen, como fue creando autonomía.

La autoridad de las OI puede ser conferida -en cierto grado-, pero al mismo tiempo ser asumida. Las OI tienen un sentido y un propósito social legítimo. Por ello ejercen la autoridad moral y de experiencia, y la delegación de tareas. La *autoridad moral* se basa en una serie de principios, los cuales son para servir o proteger, con la finalidad de usarlos como base de acción autoritaria. La *autoridad por experiencia* alude a la necesidad de que personal con conocimiento detallado y específico se encargue de las tareas sociales importantes en el mundo. Por último, *la delegación de tareas*, refiere que las OI obtienen autonomía porque les es conferida. Son autoridad porque los Estados les atribuyeron determinadas tareas. El que una OI tenga autoridad le brinda cierta autonomía (Barnett y Finnemore, 2004).

De esta manera, al ACNUR primero le fue conferida cierta autoridad por el hecho de que fue creada para ser la OI encargada de solucionar el flujo de refugiados previos a 1951 (delegación de una tarea). Al mismo tiempo, fue la OI designada para la causa humanitaria, el de proteger y ayudar a los refugiados (autoridad moral). Como último, la

autoridad por experiencia se manifestó a partir de la manera en cómo el ACNUR actuaba frente a las diferentes crisis. Su trabajo en el campo y en la recolección de datos e información, le otorgó experiencia. Para el final del Siglo XX, el ACNUR era visto como la organización a la que se debía de acudir en materia de refugiados y personas forzosamente desplazadas. Su trabajo construyó al refugiado, tal y como lo entendemos en la actualidad. En el capítulo dos se elabora de manera más puntual estos tres puntos.

Una OI determina cómo una situación es interpretada. Cada OI tiene un propósito y, a la vez, expande su conocimiento sobre ello. Las OI recopilan datos, estadísticas, que después conceptualizan y operacionalizan, con el fin de categorizar el problema y crear respuestas estandarizadas que auxilien a un buen desempeño. Barnett y Finnemore (2004), como se mencionó al principio del capítulo, argumentan que esto puede crear patologías dentro de una institución tan burocratizada como las OI. La burocracia cuenta con un específico modo de operar: es impersonal, apolítico y racional. Esto genera un desempeño que usualmente procura resultados positivos, pero, a la vez, también genera efectos perversos que pueden estar en contra de sus propios objetivos. Esto podría explicar los desiguales resultados en las diferentes crisis humanitarias.

Los autores nos señalan además las razones obvias por las cuales las OI fallan o tienen resultados contraproducentes a sus Estatutos y misiones. Parte de esto es debido a los procesos burocráticos por los cuales se rigen. Sus fallos se desarrollan en el ámbito económico (falta de financiamiento) o en el administrativo (tareas asignadas que no pueden ser realizadas, o personal que ingresa por nacionalidad y no por mérito). Otros dos factores relacionados con resultados adversos son: 1) las presiones que surgen por parte de los Estados y que las OI deben enfrentar, además, de atenerse a los criterios impuestos; y 2) el aparato burocrático que tiende a tener fallas a pesar de sus virtudes características. En la segunda, cabe la posibilidad de que se observen resultados en contra de sus propios objetivos al obtener resultados fallidos. Las características por las cuales la burocracia es definida, como la división de trabajo puede ocasionar visión de túnel, de la misma manera que la estandarización de reglas puede dificultar una respuesta a situaciones únicas sin precedente alguno (Barnett y Finnemore, 2004).

Como último, cabe destacar que la creación de las OI fue acompañada por tendencias liberales con el fin de promover ciertos valores asociados a esa ideología.

Sus creadores fueron Estados liberales de Occidente (Barnett y Finnemore, 2004) que asumieron que las OI serían instancias burocráticas internacionales útiles para encargarse de cumplir tareas específicas, es decir, realizarían aquellas en las que los Estados no querían intervenir directamente. Además, con la intervención de las OI no se pondría en cuestión si se transgredía la soberanía de los países objeto de ayuda. La creación del ACNUR partió de esta tendencia, como se podrá leer en el siguiente capítulo.

En el caso particular del ACNUR, su evolución fue de un aparato social con limitaciones y ciertas tendencias que obedecía a los Estados, a la de convertirse en la OI líder en asuntos de refugiados. Su transformación residió en que pudo capitalizarse de los eventos emergentes a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

## 1.2 Teoría de los conflictos violentos

La teoría de los conflictos violentos muestra una visión teórica que pueda explicar la complejidad de las redes y alianzas que producen las guerras y los conflictos violentos contemporáneos. Actualmente los complejos conflictos que se viven requieren de una nueva conceptualización sobre la violencia. Al examinar el caso de estudio presente, debe de entenderse desde una nueva perspectiva. La teoría de conflictos violentos proporciona mayores herramientas de análisis para entender la guerra de Siria, para que no sea considerada como un conflicto aislado, sino como un conflicto internacionalizado.

Durante el periodo de la Guerra Fría, todos los conflictos y guerras que se produjeron se desprendieron de un choque ideológico (comunismo y capitalismo) como una estrategia de dos superpotencias: Estados Unidos de América y la ex Unión Soviética. Demmers alude al concepto *proxy wars*<sup>2</sup> para describir los conflictos de esos años. Sin embargo, al finalizar la Guerra Fría surgieron cambios en las dinámicas de poder y en la geopolítica internacional. Se crearon nuevas posibilidades y “los gobiernos occidentales, en colaboración con organismos internacionales como la ONU, OTAN, Consejo Europeo y la OSCE, formularon políticas para prevenir, mitigar y resolver conflictos violentos, a menudo combinado con intervenciones militares y operaciones de

---

<sup>2</sup> Es un conflicto armado entre dos estados o actores no estatales que actúan por instigación o en nombre de otras partes que no están directamente involucradas en las hostilidades (Osmańczyk, 2002).

cumplimientos de paz” (Demmers, 2016). También como lo mencionan Barnett y Finnemore (2004), los Estados permitieron la expansión de autoridad y de poder en las OI. Por ejemplo, la ONU tuvo la libertad de establecer nuevas instituciones dentro de su aparato internacional, las cuales tuvieran misiones determinadas y específicas, como el UNMIK<sup>3</sup> y UNRWA<sup>4</sup>.

Varios sucesos en el plano internacional fueron los que determinaron que los conflictos fueran catalogados de nuevas maneras. Finalizando la década de los noventa, la raíz de los conflictos tuvo un marco diferente, ya que tomaron en cuenta problemas de identidad, religión, y de “odios antiguos”. Posterior al acontecimiento del evento del 11 de septiembre de 2001, surgió un nuevo marco para entender las guerras locales: el terrorismo. Las guerras que se generaron se debieron al fanatismo religioso, o al choque religioso entre los Sunnís y los Chiitas, especialmente en Oriente Medio. Demmers (2016) argumenta que se deben de “situar estas tendencias de representación en contextos de poder (geo) políticos”.

Para este trabajo se utiliza la definición de *conflicto* de Chris Mitchell que se incluye en el libro de *Theories of Violent Conflicts* de Demmers. *Conflicto* es definido como “cualquier situación en la que dos o más “partidos” (definidos o estructurados) perciben que poseen objetivos mutuamente incompatibles y que cualquier conflicto consta de tres partes componentes: incompatibilidad de objetivos, actitudes y comportamiento” (Demmers, 2016). Un conflicto no es necesariamente violento, puede llevarse a cabo y puede manifestarse de manera pacífica; sin embargo, la violencia sí es una forma de conflicto. De manera que en este trabajo interesa destacar en qué consiste un conflicto violento y, de qué manera cambia nuestro análisis respecto a las guerras civiles en los tiempos actuales.

Al igual que Barnett y Finnemore, Demmers argumenta la complejidad actual para la conceptualización de los conflictos violentos. Al momento en el que se presenta un conflicto, se asumen y se interpretan una serie de hechos, los cuales determinan la respuesta que se crea pertinente. Un ejemplo de esto es el trabajo del ACNUR al catalogar y definir un problema como *guerra civil*, *genocidio*, o *crisis humanitaria*. El

---

<sup>3</sup> United Nations Mission in Kosovo (por sus siglas en inglés).

<sup>4</sup> United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (por sus siglas en inglés).

conflicto que está siendo interpretado, desencadena un proceso burocrático ya definido por las OI. La falta de análisis crítico sobre guerras y violencia, puede resultar en una estrategia o una política pública incorrecta, hasta el punto de desencadenar posibles intervenciones o consecuencias catastróficas (Demmers, 2016). No puede pensarse que los conflictos en Siria, a lo largo de su historia, son principalmente internos, sino que existen actores externos involucrados, particularmente los EE.UU., Irán y Rusia.

Por eso, se requiere de una nueva interpretación y conceptualización de las guerras. Al finalizar la Guerra Fría, los conflictos violentos se redujeron a cuestiones étnicas, inter-estatales y locales, y a subproductos de la bipolaridad de la Guerra Fría. Terminando este periodo, se categorizaron los nuevos conflictos como *nuevas guerras*, las cuales estaban involucradas en ámbitos locales, pero con dinámicas definidas y diferentes a las guerras pasadas.

Demmers (2016) clasifica a las *nuevas guerras* a partir de cinco aspectos clave:

- I. No tienen comienzos ni finales precisos. No comienzan con una declaración o guerra y carecen de “batallas de defensa, campañas decisivas y finales formales” (Gomes Porto, 2002).
- II. Son prolongadas: por lo general duran décadas, durante las cuales se producen episodios de fuertes combates. Se alternan con tiempos de relativa paz. Tanto en el tiempo como en el espacio no tienen una delimitación bien definida entre los actores involucrados (pueden alternarse el control entre áreas disputadas o pueden perder el control de un día para otro y recuperarlo después).
- III. Los grupos involucrados pueden estar poco estructurados (soldados, rebeldes y civiles, paramilitares, ejércitos nacionales).
- IV. Tienen intervenciones externas por parte de actores internacionales. Pueden manifestarse de diferentes maneras; intervenciones militares internacionales, seguridad privada o grupos de presión.
- V. No necesitan contar con un territorio con las nuevas formas de comunicación. Los actores armados (irregulares) hacen uso de tecnologías avanzadas y remotas, como drones, satélites e inteligencia cibernética.

El cuarto punto indica también un cambio en el ámbito económico. El financiamiento de estas nuevas guerras se da de diferentes maneras. Ya sea “por redes mundiales de comercio, asistencia externa de emergencia y la economía paralela, incluido el tráfico de drogas, el abastecimiento de petróleo, el comercio de diamantes, la madera” (Demmers, 2016).

De estos dos conceptos, conflicto y nuevas guerras, se desprende una nueva forma de interpretar a las guerras civiles. Nuestro caso de estudio toma este nuevo concepto que Demmers aborda. En un mundo globalizado, el involucramiento de más de dos actores en un conflicto es algo inherente. Antes, las guerras civiles eran consideradas como algo semi aislado, local y sin intervención de actores externos. Son estos conflictos que ahora contienen actores internacionales como las OI y ONG’s así como la participación, ya sea indirecta o directa, de otros gobiernos.

Nuestro razonamiento, en este caso de estudio, es el de emplear otro criterio ante las guerras civiles. Tomando en cuenta el concepto de *nuevas guerras*, podemos utilizarlo para comprender el caso de estudio. Muchos autores han tomado diferentes enfoques para decidir qué es una guerra civil, cuáles son sus características, y el diferente marco en el que se manifiestan. Las guerras civiles ahora se desprenden de un mundo globalizado y capitalista. Actualmente no es un conflicto violento que se desprenda por un interés específico. Existe una mezcla de factores externos e internos que pueden ser desde lo geopolítico, económico, social, étnico, religioso, etcétera. Todo ello estuvo presente en Siria.

## CAPÍTULO 2 – El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

### 2.1 Fundación y rol internacional

En 1950, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial (SGM), se fundó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas como una agencia especializada dentro de la ONU. Al término de la guerra, el problema de los *refugiados* y *desplazados* cobró relevancia como un asunto que debía solucionarse a corto plazo. La situación en Europa era de urgencia. El propósito original de su creación fue claro y delimitado: brindar ayuda a los europeos desplazados por la contienda bélica.

Inicialmente, esta problemática fue atendida por la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), existente desde el 20 de agosto de 1946, que tuvo el propósito de brindar asistencia a los refugiados producto de la SGM. Sin embargo dejó de funcionar en abril de 1952. Goodwin-Gill menciona la razón por la cual la OIR fue desmantelada seis años después de su creación:

A pesar del éxito que logró en cuanto a brindar protección, asistencia y facilitar soluciones, resultaba onerosa y también quedó atrapada en los problemas políticos de la guerra fría. En consecuencia, se resolvió sustituirla por un organismo temporal, inicialmente no operacional, y complementar la nueva institución con una revisión de las disposiciones de los tratados acerca del régimen de los refugiados (Goodwin-Gill, 2008).

El plan original de la Asamblea General de las Naciones Unidas consistió en otorgar al ACNUR una vida de tres años y, posteriormente, desintegrarlo. Dentro del Estatuto de la Oficina del ACNUR se estableció, en el primer capítulo, que “la Asamblea General examinará nuevamente, a más tardar en su octavo período ordinario de sesiones, las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado, a fin de decidir si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953” (Naciones Unidas, 1950). No obstante, su disolución fue postergada en cada periodo de sesiones debido a que el ACNUR enfrentó emergencias humanitarias a nivel mundial, similares a la de los refugiados europeos de 1948 y que demandaron una atención especializada que, en esos momentos, solo la podía ofrecer el ACNUR. Así, en el quincuagésimo

séptimo período de sesión, en el 2003, de la Asamblea General (A/RES/57/186<sup>5</sup> <sup>6</sup>) se decidió mantener las tareas de la Oficina del ACNUR por otros cinco años:

Observando con profundo reconocimiento la manera eficaz en que la Oficina del Alto Comisionado ha venido realizando las distintas tareas humanitarias que le han sido confiadas, 1. Decide mantener en funciones la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por un nuevo período de cinco años, a partir del 1° de enero de 2004; 2. Decide asimismo examinar a más tardar en su sexagésimo segundo período de sesiones las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado con miras a determinar si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 2008. (Naciones Unidas, 2003)

Debe señalarse que desde el 2004 ya no se ha hecho mención sobre el periodo de renovación, la última mención es en la resolución 57/186 de la Asamblea General, la cual dicta que se “examinará en su sexagésimo segundo periodo” (Naciones Unidas, 2003).

La creación de la agencia especializada fue tomada con cierta resistencia y fricción entre los países involucrados. Por una parte, EE.UU. creía que brindarle una amplia autonomía y financiamiento era innecesario, debido a que la situación europea era considerada como algo temporal. Los representantes de Europa eran los que tenían una visión más amplia para la agencia, sin embargo la presión por parte de la entonces superpotencia evitó, por varios años, que sucediera. Por tanto, el ACNUR en sus inicios recibió poca autonomía, un mandato específicamente redactado para limitar su asistencia; en otras palabras, no se pensaba necesaria una expansión en un futuro. Su única función, era la tarea específica de asistir a los refugiados resultados de la SGM en Europa.

El 28 de julio de 1951 se realizó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, con el propósito de conformar un cuerpo de derecho internacional para la protección de refugiados (Naciones Unidas, 1951). Las disposiciones incluidas en el documento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se agrupan en 7 capítulos, 46 artículos, un apéndice y un anexo.

---

<sup>5</sup> Es la última resolución oficial registrada por parte de la Asamblea General de la ONU en la cual se menciona la postergación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

<sup>6</sup> Una resolución es un documento oficial. Es una “expresión oficial de la opinión o voluntad de los órganos de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas, s. f.)

Es importante destacar la distinción entre la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951* (véase Anexo 1) y el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (véase Anexo 2). La primera, como mencionamos en el párrafo anterior, está conformada por 46 artículos en siete capítulos y fue aprobada por parte de la Asamblea General en la resolución A/RES/429 el 14 de diciembre de 1950.

La Convención describió y estableció las preocupaciones y los parámetros que se implementarían dentro del ACNUR, junto con sus respectivas disposiciones. En este documento se prescribe el concepto de *refugiado*, es decir, quién es considerado como tal, quién puede solicitar asilo, y de qué derechos puede gozar. Se hace mención de sus derechos y libertades fundamentales (libertad de religión, de movimiento, de educación y de la posibilidad de trabajar) y, también, indica las obligaciones que tienen con el gobierno de acogida. El documento señala la misión que tiene el ACNUR de velar por la aplicación de los convenios internacionales –ya sean los previos y nuevos convenios internacionales– que aseguren la protección de las personas que deseen ese estatus. Los 46 artículos incluyen, por ejemplo, las acciones legales que tomará el ACNUR, las responsabilidades conferidas a los respectivos Estados Contratantes y, al mismo tiempo, acentúan la importancia de no retornar a un refugiado a un país donde tema ser perseguido. Esto último es el principio fundamental del ACNUR. Por último, resaltan que el trabajo esencial lo tendrán los Estados Contratantes, debido a que el problema de los refugiados no puede ser solucionado sin “solidaridad internacional” (Naciones Unidas, 1951).

Así, la Convención sobre los Refugiados consiste en un tratado multilateral por parte de los Estados Contratantes; además “fue el primer instrumento verdaderamente internacional” que “reconoce el alcance internacional del problema de los refugiados, y la necesidad de la cooperación internacional para su solución, destacando la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007). Los refugiados son individuos que no gozan de la protección de su país y tampoco tienen la protección del país de acogida, no cuentan con una protección legal similar a si fueran ciudadanos de uno. Mediante la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el ACNUR reconoce la importancia del problema de

los refugiados y, a la vez, define la labor de apoyo que el organismo debe brindar. Es así como la Convención:

constituye el elemento central del régimen de hoy en materia de protección internacional de los refugiados, y unos 144 Estados (entre un total de 192 Miembros de las Naciones Unidas) han ratificado ahora alguno de esos instrumentos o ambos (hasta agosto de 2008). La Convención, que entró en vigor en 1954, es con gran ventaja el tratado sobre los refugiados que cuenta con mayor número de ratificaciones, y sigue siendo fundamental también para las actividades de protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Goodwin-Gill, 2008).

Sus disposiciones fundamentales se distribuyen de la siguiente manera:

- Artículo 1º: definición del término *refugiado*;
- Artículo 3º: no discriminación;
- Artículo 4º: libertad de religión;
- Artículo 16º: acceso a tribunales;
- Artículo 33º: no devolución;
- Artículos 36º-46º: cláusulas finales.

En cambio, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la resolución A/RES/428(V), aprobado por la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950, está conformado por tres capítulos, en los cuales se determina el propósito de la Oficina, sus funciones, la protección a los refugiados y, sobre todo, la organización estructural dentro del Alto Comisionado. Más adelante, en las siguientes secciones de este trabajo, se debatirán los puntos más destacados del Estatuto.

Después de la implementación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se creó el Protocolo de 1967, el cual expandió su alcance legislativo hacia los refugiados de todo el mundo (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007). El Protocolo establece que, debido a las nuevas situaciones de refugiados que se han presentado alrededor del mundo, la Asamblea General creyó conveniente crear un documento con una base de apoyo más amplio donde todos los refugiados pudieran “gozar de igual estatuto” posterior a la fecha definida en la Convención (1º de enero de 1951) (Naciones Unidas, 1967). El Protocolo es similar a la

Convención, ya que el primero es una extensión del segundo, por lo que un Estado Parte está obligado a aplicar los artículos de los dos documentos.

Para noviembre de 1957, mediante la resolución A/RES/1166(XII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se reconoció el problema de los refugiados como mundial, se autorizó la creación de un fondo de emergencia y, además, se decidió constituir un Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom). El Alto Comisionado decidió tomar ventaja de las situaciones internacionales que se presentaban. En las siguientes dos décadas argumentaron durante la Asamblea General la necesidad de ampliar su Estatuto, el concepto de refugiados, y ampliar su protección legal e internacional para los refugiados (Barnett y Finnemore, 2004). En otras palabras, amplió su autonomía.

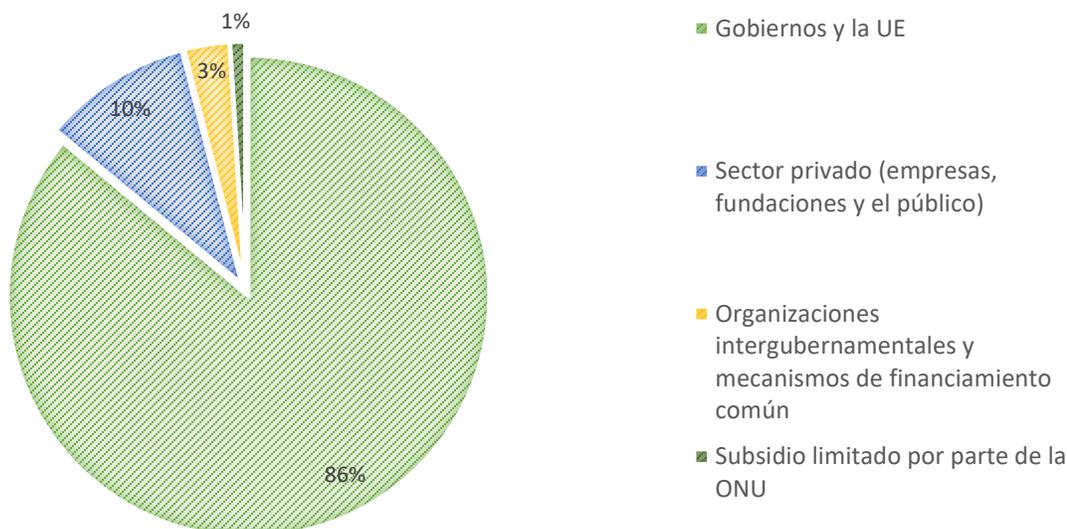
## 2.2 Financiamiento

Los Estados Contratantes reconocían la necesidad de que un organismo como el ACNUR existiera. Sin embargo, los Estados decidieron limitar su autonomía y el financiamiento que recibiría mientras estaba en funciones. El ACNUR, por lo tanto, en sus inicios, era dependiente de contribuciones voluntarias de los gobiernos y podía recibir otras contribuciones por medio de otros fondos (donaciones). En 1950 contaba con un presupuesto anual de 300.000 dólares (UNHCR, s.f.). Para 1955, contaban con tan poco dinero que requirió una donación de la Fundación Ford, con el fin de no parar sus labores, y se les otorgó 3 millones de dólares (Barnett y Finnemore, 2004). Actualmente sigue teniendo un financiamiento, en su mayoría, por parte de contribuciones voluntarias de diferentes países y la Unión Europea (UE) y, se retiró la autorización por parte de la Asamblea General para el uso libre de los recursos necesarios y atender los asuntos que reclamaban la atención de ACNUR, además de que cuenta con un fondo de emergencia.

Como se observa en la Gráfica 1, sus contribuciones principalmente son fondos provenientes de diversos gobiernos y de la Unión Europea (86%), seguidos de

contribuciones por parte del sector privado, organizaciones intergubernamentales y un pequeño subsidio por parte de la ONU.

## FINANCIAMIENTO DE ACNUR

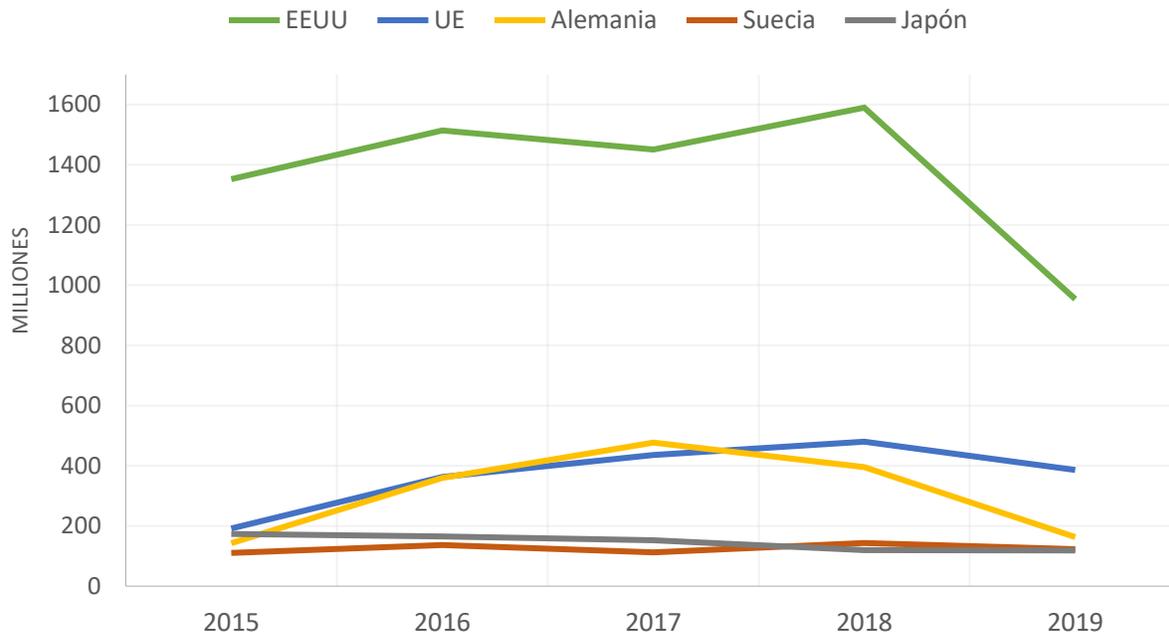


Gráfica 1.- Desglose total del financiamiento que obtiene el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Elaboración propia. Datos obtenidos de ACNUR (s.f.). Datos básicos. [En línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html> (Consultado: 06 de julio de 2019).

El financiamiento del ACNUR en 2019 fue de \$8.636 billones de dólares (UNHCR, 2019). Sin embargo, la contribución voluntaria de países miembros y la UE disminuyó entre 2018 y 2019. En el 2018 estas contribuciones fueron de \$3.184.352.794 dólares; la mitad del monto provenía de EE.UU. Empero, para el presente año, sólo recibió una tercera parte de lo recaudado el año anterior. Por el contrario, de 2015 a 2018, las principales contribuciones voluntarias por parte de los gobiernos y de la UE se habían incrementado o mantenido dentro de los mismos márgenes. Es hasta el 2019 que se presenta una significativa reducción al presupuesto del ACNUR.

En la siguiente gráfica se puede observar que, en los últimos cinco años, el mayor donador ha sido EE.UU., que es también el que redujo –en mayor medida- su contribución para el año en curso, al igual que la UE y Alemania. Estos donadores, junto con Suecia y Japón son los contribuyentes principales hasta el 2019. No obstante, Suecia apareció sólo hasta 2018 debido a que Reino Unido fue disminuyendo su contribución, año con año, cediendo así su lugar al país nórdico.

## PRINCIPALES CONTRIBUCIONES (2015-2019)



Gráfica 2.- Los cinco gobiernos que más contribuyen al financiamiento del ACNUR (2015-2019). Elaboración propia. Datos obtenidos de UNHCR (2019). Donor profiles. [En línea]. Disponible en: <http://reporting.unhcr.org/donor-profiles> (Consultado el: 07 de julio de 2019).

### 2.3 Concepto de 'refugiado' en el Estatuto de la Oficina del ACNUR y la Convención de 1951

Para comprender las responsabilidades y aquello que le compete al ACNUR, se debe enfatizar el concepto de *refugiado*. Este concepto fue primeramente definido en el Artículo 1º de la Convención de Refugiados en 1951. En el primer párrafo se refiere a una persona que haya sido considerada como tal, previo a la creación del ACNUR y el segundo hace referencia a la definición ya acuñada por el ACNUR para determinar quién es un refugiado y quién no:

- 1) [Una persona] que haya sido considerada como refugiada 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 (Naciones Unidas, 1951)
- 2) [Una persona] que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza,

religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Naciones Unidas, 1951).

Como se mencionó al principio del capítulo, los principios del Alto Comisionado se encontraban en una situación de poca autonomía, con un mandato limitado a un determinado espacio-tiempo. Asimismo, con el Artículo 1º de la Convención de Refugiados en 1951, su primer párrafo muestra cómo se tuvo que expandir el contenido del concepto.

El poder del ACNUR era tanto constitutivo como regulativo: implicaba definir la categoría de refugiados para que se aplicara a más personas en más lugares, y permitía a la organización ayudar a regular la forma en que los Estados trataban a los refugiados, y de brindar protección en un sentido más completo para poblaciones desplazadas” (Barnett y Finnemore, 2004).

En el Estatuto del Alto Comisionado se alude que no se le otorgará el *status* de refugiado a cualquier persona sin antes ser candidato, siempre y cuando cumpliera con las condiciones señaladas; sin embargo, en la Convención de 1951 ya habían sido establecidas las diferencias entre los conceptos de *refugiado*, *migrante económico (ME)* y *desplazado interno (DI)*. Es importante destacar la diferencia entre los dos primeros conceptos, ya que el segundo no le compete ni puede estar bajo el amparo de ACNUR, mientras que el DI sí. No obstante, un refugiado y un desplazado interno no comparten la misma protección. La diferencia entre los primeros dos conceptos es que el ME busca una vida mejor, usualmente en países desarrollados, por lo tanto, abandona su país natal **de manera voluntaria**. Lo fundamental reside en que el migrante disfruta de la protección del gobierno de su país de origen, el refugiado no (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s. f. a). La concepción errónea sobre refugiado y desplazado interno es que el DI puede tener razones para huir, similares a las de un refugiado, pero “permanecen dentro de las fronteras de su propio país y por lo tanto siguen aún sujetos a su legislación, no a la legislación internacional de los refugiados. “A finales de 2018, unos 41,3 millones de personas se vieron desplazadas internamente

debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s. f. a).

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado, adoptado el 14 de diciembre de 1950, contiene tres capítulos los cuales establecen el propósito de la agencia, sus funciones –competencias, restricciones y excepciones–, cómo proteger a los refugiados y la organización interna del ACNUR.

A continuación, se presentan los cinco puntos más relevantes de los dos primeros capítulos del Estatuto de la Oficina del ACNUR:

1) En el capítulo 1 se señala su propósito de existencia. Se lee que el ACNUR:

asumirá la función de proporcionar protección internacional [...] 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” (Naciones Unidas, 1950)

Además, menciona que la labor del ACNUR será apolítica, humanitaria y social.

2) En el capítulo 2 se enumera lo que le compete a la agencia y lo que no. En el apartado A del documento se describe a las personas que son aptas para recibir protección internacional, esto se refiere a las personas que hayan sido consideradas como refugiados según sean referidos en 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 las Organización Internacional de Refugiados como menciona el Estatuto (Naciones Unidas, 1950).

3) Sobre las personas que no son competencia del ACNUR. Si esa persona se encuentra en cualquiera de los siguientes casos:

- Se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- Ha recobrado, voluntariamente, la nacionalidad que había perdido;

- Ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del Gobierno del país de su nueva nacionalidad;
  - Se ha establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;
  - Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado;
  - Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, puede regresar al país donde tenía su residencia habitual y no puede seguir invocando [...] otros motivos que los de conveniencia personal; [...] razones de carácter puramente económico; o
  - Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, puede regresar al país donde tenía su residencia habitual (Naciones Unidas, 1950)
- 4) En el párrafo 7 del capítulo 2 se refiere sobre las personas que no le competen al ACNUR, por lo tanto, son excluidas de dicha protección:
- Que tenga más de una nacionalidad;
  - A la cual las autoridades competentes del país en que haya fijado su residencia reconozcan los derechos e impongan las obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país;
  - Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas; o
  - [...] Si existen motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o uno de los delitos especificados en el artículo VI<sup>7</sup> del

---

<sup>7</sup> El artículo VI alude que el Tribunal establecido para el enjuiciamiento y condena de los principales criminales de guerra del Eje Europeo estará facultado para juzgar y condenar a aquellas personas que, actuando en defensa de los intereses de los países del Eje Europeo, cometieron los delitos que constan a

Estatuto del Tribunal Militar Internacional<sup>8</sup> aprobado en Londres o en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1950).

- 5) Respecto a la protección de los refugiados, el Alto Comisionado deberá:
- Promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
  - Promover mediante acuerdos con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinada a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
  - Asistir a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
  - Promover la admisión de refugiados, [...] en los territorios de los Estados;
  - Tratar de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
  - Obtener de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;

---

continuación, ya fuera individualmente o como miembros de organizaciones. Los crímenes que recaen bajo la competencia del Tribunal respecto de los cuales habrá responsabilidad personal:

1. Contra la paz.
2. De guerra.
3. Contra la humanidad.

“Aquellos que lideren, organicen, inciten a la formulación de un plan común o conspiración para la ejecución de los delitos anteriormente mencionados, así como los cómplices que participen en dicha formulación o ejecución, serán responsables de todos los actos realizados por las personas que sea en ejecución de dicho plan”. Consultado en <https://www.dipublico.org/102389/estatuto-del-tribunal-militar-internacional-de-nuremberg-1945/>

<sup>8</sup> “El Estatuto del Tribunal Militar fue creado para la defensa de los intereses de todas las Naciones Unidas y a través de sus representantes, debidamente autorizados a tal efecto por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América, el Gobierno Provisional de la República Francesa, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”. Consultado en <https://www.dipublico.org/102389/estatuto-del-tribunal-militar-internacional-de-nuremberg-1945/>

- Mantenerse en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- Establecer contacto [...] con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- Facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados (Naciones Unidas, 1950).

El Alto Comisionado, entonces, por medio de su Estatuto se encarga de asegurar una de las siguientes tres soluciones permanentes: 1) *repatriación voluntaria*; 2) *integración local*; y 3) *reasentamiento a un tercer país*. En el caso de la primera, los refugiados pueden regresar solo en condiciones de seguridad, protección y dignidad a su país de origen y que el refugiado consienta voluntariamente su regreso; la segunda, el país de asilo ofrece residencia; y la última es la reubicación a un país o de asilo u otro que le haya otorgado residencia permanente (ACNUR, s.f. b). Sin embargo, el ACNUR, en la mayoría de las veces, trata de apelar por la solución de la repatriación voluntaria, en parte por la presión de gobiernos hacia el ACNUR y con el afán de evitar el flujo masivo a largo plazo de los refugiados y “aunque no hay una jerarquía formal entre las soluciones duraderas, la repatriación voluntaria es la solución preferida por la mayoría de los refugiados” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s. f. b).

Aparte de las soluciones permanentes que el ACNUR trata de proveer, existe también otra alternativa, pero esta es una de tipo “temporal”, ya que

los Estados otorgan “protección temporal” cuando tienen que hacer frente a un repentino flujo masivo de personas. En tales circunstancias, las personas pueden ser admitidas con rapidez en países seguros, pero sin ninguna garantía de asilo a largo plazo. Por ello, la protección temporal puede resultar ventajosa tanto para los gobiernos como para los solicitantes de asilo en circunstancias específicas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007).

Se puede inferir que la decisión por la que opta el Alto Comisionado es la de repatriación voluntaria, debido a que tiene que determinar cuándo y cómo puede llevarse a cabo sin violar su principio fundamental y, así, facilitar el retorno del refugiado a su país natal. Esto no siempre resulta así, debido a dos circunstancias internas y una externa, o

una combinación de los tres. Primera, el ACNUR tiene que asegurar que los refugiados bajo su amparo estén lo suficientemente informados de la situación y tengan un deseo de regresar. Segunda, el ACNUR tiene que evaluar la situación por la que se llegó a una crisis humanitaria –y si esta ha mejorado o no-, y la tercera es que, usualmente, la respuesta por parte de los Estados es la de acoger refugiados y solicitantes de asilo por cortos periodos de tiempo, por lo que se inclinan siempre a una repatriación en un corto plazo (Barnett y Finnemore, 2004). Por tanto, las dos primeras soluciones suelen ser las opciones más viables.

Hasta aquí se introdujo brevemente la historia del ACNUR, las condiciones de su creación, los mecanismos fundamentales por los cuales se ha regido y los conceptos de *refugiado*, *desplazado interno* y *migrante económico*. Más adelante, se introducen, a manera de ejemplo, cuatro casos aislados que ejemplifican los enfoques y los programas de acción que llevó a cabo el ACNUR con refugiados, posteriores a 1951 y en diferentes regiones del globo. Estos eventos posibilitaron al ACNUR a expandirse a cualquier región que lo necesitara; el ACNUR aun no era visto como una organización líder de asistencia humanitaria ni de refugiados. Su involucramiento en las siguientes crisis fue debido a que solicitaban a la Asamblea General permiso de brindar asistencia. Poco a poco, el ACNUR empezó a distinguirse como la OI con autoridad en temas humanitarios y la autoridad responsable de estos mediante su *autoridad moral* y de *experiencia*. Autoridad moral, porque se presentaba como la organización humanitaria, defensora y protectora de los refugiados. De experiencia porque conforme fue solicitando expandirse a otras regiones del mundo, obtuvo el conocimiento y la experiencia para convertirse en el experto en materia de refugiados a nivel internacional.

De esta manera el ACNUR fue progresando en el marco internacional y, a finales de la década de 1970, ya contaba con las suficientes resoluciones y ajustes a su Estatuto para liderar las siguientes crisis humanitarias donde fuese necesitado.

## 2.3 El ACNUR y primera crisis posterior a la Segunda Guerra Mundial

Posterior a la SGM, el ACNUR enfrentó su primera crisis: 200 mil refugiados provenientes de Hungría, producto de la revolución húngara<sup>9</sup> de 1956. Los húngaros fueron reasentados en 37 países en un periodo de tres años. Cellini (2017) sugiere que la crisis húngara de refugiados en 1956 “se considera una de las manifestaciones de solidaridad internacional más exitosas para encontrar soluciones a la migración forzada”; el autor añade, también, la línea del tiempo sobre las acciones que los países pusieron en marcha para ayudar.

A pesar de que el ACNUR atendió eventos precedentes a 1951, su marco legal no permitía su involucramiento. No obstante, en los comienzos de la crisis, Austria solicitó formalmente su asistencia y la AG permitió la intervención (Barnett y Finnemore, 2004). Austria fue el primer país que proporcionó ayuda y asilo a los húngaros. Su ministro del Interior, Oskar Helmer, apeló a las Naciones Unidas y a ciertos países para pedir asistencia:

El 5 de noviembre, Helmer envió un telegrama a la nueva Agencia de refugiados de la ONU, ACNUR, y al Comité Intergubernamental de Migración Europea (ahora denominada Organización Internacional para las Migraciones) para solicitar de forma específica apoyo financiero para Austria y expresar su esperanza de que la mayoría de los refugiados pronto pudiera reubicarse en terceros países. [...] Ese mismo día ACNUR envió una petición a los 20 estados miembros del Comité Ejecutivo de Fondos para Refugiados de la ONU en el que se destacaba la importancia de mostrar su solidaridad a los refugiados y a Austria. [...] El 7 de noviembre, la Cruz Roja francesa hizo volar un avión cargado de suministros médicos a la capital austriaca, Viena, y trasladó a algunos refugiados en el vuelo de regreso. El 8 de noviembre, el primero de muchos trenes llevó a más de 400

---

<sup>9</sup> En 1956, entre octubre y noviembre, Hungría “sufrió tres semanas de agitación política que sacudió a la región y expuso las fisuras ideológicas detrás de la Cortina de Hierro, un muro a lo largo de la frontera con Austria a finales de 1949, al inicio de la Guerra Fría, para evitar que los ciudadanos húngaros huyeran hacia el oeste. Entre mayo y octubre de 1956, Hungría desmanteló en gran parte la frontera física. Decenas de miles de húngaros tomaron las calles para protestar contra su gobierno opresivo y la intromisión de mano dura de la Unión Soviética en los asuntos de Hungría. Los manifestantes lograron persuadir al líder de Hungría, Imre Nagy, de que su causa justificaba la consideración de su gobierno. Nagy declaró que las tropas soviéticas que ocupaban el país se retirarían de él, se comprometió a disolver las fuerzas de seguridad del estado y respaldó el levantamiento como “un gran movimiento nacional y democrático que abraza y unifica a todo nuestro pueblo. Pero en la primera semana de noviembre, los manifestantes sufrieron una derrota contundente. Las fuerzas soviéticas aplastaron el levantamiento.” (Greenstein y Tensley, 2016) Al levantarse la Cortina de Hierro, se presencié una huida masiva por parte de los húngaros a Austria.

refugiados a Suiza. Algunos autobuses de Suecia y trenes adicionales de Bélgica y los Países Bajos transportaron a refugiados el 9 de noviembre. Para el 28 de noviembre, un total de nueve países europeos ya había reasentado a 21 669 refugiados; para el 31 de diciembre, se había transportado a 92 950 refugiados fuera de Austria. [...] Suecia fue uno de los primeros países en responder al llamado de solidaridad, ya que reasentó a los refugiados húngaros de Austria a los pocos días de que comenzara el levantamiento. Suecia también tenía políticos nacionales que hacían campaña en el sistema de la ONU, e instaban a otros estados a recibir a más refugiados, incluidos los casos “más difíciles”. Noruega, por el contrario, optó por observar, esperar y ver cómo evolucionaba la situación en el terreno antes de comprometerse con algo más que ayudar económicamente a Austria. [...] El 30 de noviembre se reconoció la necesidad de lograr un equilibrio entre ayudar a las personas en Austria y reasentarlas en Noruega (Cellini, 2017).

Más adelante, en la década de 1960, la descolonización de África produjo miles de desplazamientos forzados y nuevos retos para el ACNUR. Fue en 1961 cuando la AG le autorizó al ACNUR su participación para proteger y asistir refugiados fuera de Europa. Para 1965, la Asamblea General aprobó varias resoluciones que expandían la autoridad del Alto Comisionado. Esto lo liberó de recurrir a la Asamblea General cada vez que se presentara una nueva crisis. La agencia ya no necesitaría la aprobación de Estados para su financiamiento y coordinación de soluciones permanentes (Barnett y Finnemore, 2004).

El ACNUR intervino para ofrecer una solución desde finales del decenio de 1960. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (s.f.), el ACNUR gastó en África dos terceras partes de sus fondos. En las décadas de 1970 y 1980 se gestaron desplazamientos en Asia por motivo de la guerra de Vietnam (1971), el conflicto entre India y Pakistán (1975), y en América Latina por las dictaduras en diversos países (Argentina y Chile, entre otros). Para finales del siglo XX, nuevamente, se presentaron problemas en África y en Europa –el segundo continente, a consecuencia de la guerra de los Balcanes. De 2000 en adelante hubo proliferación de refugiados en África (República Democrática del Congo, Somalia, y Uganda), Asia (Sri Lanka y refugiados afganos) y Oriente Medio (Líbano). El ACNUR, en esta última década, brindó apoyo en todo Oriente Medio, de manera específica en Siria debido a la guerra civil que estalló en 2011. A pesar de no contar con cifras previas a 1998 sobre la cantidad de

desplazados bajo el amparo del ACNUR, en la siguiente tabla se puede observar que el número de desplazamientos se mantuvo en los mismos márgenes hasta el 2007, luego hubo un incremento de aproximadamente 12 millones de desplazados, los cuales casi 10 millones eran refugiados.

Número de refugiados en el mundo (1988-2007)*		
Refugiados	Año	Población total bajo el amparo de ACNUR <sup>10</sup>
<b>14.733.000</b>	1990	-
<b>17.396.000</b>	1991	-
<b>16.855.000</b>	1992	-
<b>17.838.000</b>	1993	-
<b>16.326.000</b>	1994	-
<b>15.754.000</b>	1995	-
<b>14.896.000</b>	1996	-
<b>13.357.000</b>	1997	-
<b>12.015.400</b>	1998	20.047.700
<b>11.480.900</b>	1999	20.124.700
<b>11.687.200</b>	2000	20.821.800
<b>12.129.600</b>	2001	22.006.100
<b>12.116.800</b>	2002	20.028.900
<b>10.594.100</b>	2003	20.892.500
<b>9.680.300</b>	2004	17.101.300
<b>9.559.100</b>	2005	19.518.400
<b>8.394.400</b>	2006	20.751.900
<b>9.877.000</b>	2007	32.900.000

Tabla 1.- Numero de refugiados\*: Cifras al 1 de Enero de cada año. Elaboración y datos obtenidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2007). La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Preguntas y respuestas. ACNUR. [En línea] Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754> (Consultado el: 15 octubre de 2017).

<sup>10</sup> “Población total bajo el amparo del ACNUR” hace referencia a que el ACNUR no solamente se encarga de refugiados, sino que también están incluidos los solicitantes de asilo, los apátridas y desplazados internos.

## 2.4 Estrategias del ACNUR y Programas de acción.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, el ACNUR actuó en tres crisis humanitarias sin precedentes. El crecimiento alarmante de refugiados en el ámbito regional y global, hizo que los Estados reconocieran la necesidad de una agencia internacional capaz de manejar este tipo de situaciones (Barnett y Finnemore, 2004).

Dichas crisis se produjeron en tres continentes –Europa del Oeste, América Latina y Asia del sur–. El resultado fue un movimiento masivo de refugiados y DI. La naturaleza de los conflictos durante los decenios de 1980 y 1990 orilló al ACNUR a generar soluciones rápidas e impulsar programas de corto plazo para la protección a los refugiados. El ACNUR ya contaba –con el permiso y un poco más de financiamiento para generar programas de acción, nuevas estrategias especializadas para la región en conflicto. La agencia fue progresivamente burocratizándose y especializando según las necesidades proyectadas.

El ACNUR, entonces, ya contaba con mecanismos que facilitaban el acuerdo entre ese organismo, los gobiernos y otros actores. Dicha colaboración tenía el propósito de obtener un mayor alcance de su acción y con mejores resultados, por lo que el ACNUR formó asociaciones con el sector privado, gobiernos de acogida, fuerzas militares, organizaciones, organismos de la ONU y hasta con la propia sociedad civil. La participación de cada una de estas brindó diferentes apoyos. Es preciso enfatizar que, a pesar que el Alto Comisionado fue creado para lidiar con la situación de los refugiados resultados de la SGM, actualmente su intervención es necesaria debido a la creciente complejidad de los desplazamientos, y movimientos de población masivos alrededor de todo el mundo.

Como se mencionó anteriormente, se describen tres programas de acción que permiten analizar la actuación y el papel del ACNUR ante determinadas crisis de refugiados. El propósito de señalar estos casos de estudio es ilustrar, de manera breve, cómo ha operado la agencia especializada en diferentes situaciones de refugiados y como fueron diseñados los programas de acción. Los tres programas fueron implementados en los años 1980, 1998 y 1999, con diferente duración, y en tres regiones diferentes.

Este análisis permite observar las medidas, los acuerdos y las acciones que se acordaron en el momento dado, para poder contrastar dichos programas con nuestro caso de estudio: la guerra civil de Siria. Además, para finalizar este capítulo se expondrán algunas de las tendencias y datos globales sobre la situación actual de los refugiados, con el propósito de contrastar los datos que se expondrán respecto a los refugiados sirios.

#### *2.4.1 Programa de Evacuación Humanitaria (PEH) para refugiados Kosovares, S/RES/1244 (1999)<sup>11</sup>*

En las últimas décadas, el Alto Comisionado se ha enfrentado con crisis de refugiados y desplazados internos de gran magnitud que le han obligado a formar asociaciones con otras organizaciones internacionales con el fin de maximizar su capacidad de respuesta. Por tanto, en este sub apartado, primero se hace mención de la guerra en Kosovo<sup>12</sup>, el involucramiento del ACNUR en dicha situación y el programa por el cual los refugiados kosovares fueron asistidos. La magnitud del conflicto influyó en la participación de varios actores; diversos gobiernos que brindaron “protección temporal” y de asilo, del ACNUR, de organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y ONGs, todo ello con el fin de extender su alcance.

Para mediados de marzo de 1999, la situación humanitaria en la que se encontraba Kosovo se deterioró, provocando una salida de refugiados y personas desplazadas debido a las amplias actividades de las fuerzas serbias. Para el 23 de abril, el ACNUR calculó que entre 1.2 y 1.5 millones de albaneses-kosovares fueron desplazados de sus hogares desde que el conflicto se intensificó en marzo de ese año (Krieger, 2001).

El involucramiento del ACNUR consistió en implementar un programa que tuviera el propósito de reubicar, trasladar y repatriar a los refugiados resultados de dicha guerra.

---

<sup>11</sup> A diferencia de las resoluciones mencionadas anteriormente, esta fue implementada por el Consejo de Seguridad.

<sup>12</sup> La guerra en Kosovo fue un conflicto armado de febrero de 1998 hasta junio de 1999. Fue un conflicto armado entre la República Federal de Yugoslavia (en ese entonces Serbia y Montenegro), el Ejército de Liberación de Kosovo (organización Kosovar-Albanesa), y el involucramiento de la OTAN. El conflicto fue la consecuencia de las represiones que se llevaron a cabo por parte de las autoridades Serbias contra la población Albano-Kosovar (Iglesias Velasco, 2001)

El ACNUR fue nombrado como el “organismo principal” para intervenir y remediar la crisis en la ex Yugoslavia, en Kosovo específicamente, a causa de las tensiones étnicas en la región.

Cabe añadir que la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, dio “lugar a una amplia respuesta de la OIM que incluyó la prestación de asistencia en relación con cuestiones de movimiento, evacuación, retorno, reintegración de ex miembros de las fuerzas militares, consolidación institucional en el ámbito de los servicios medios y formación en apoyo psicosocial” (Organización Internacional para las Migraciones, 2011).

La crisis de Kosovo es destacable porque fue uno de los conflictos –a fines del siglo XX- que produjo un desplazamiento de gran magnitud de la población Albano-Kosovar debido a las tensiones étnicas y, además, estuvo en la mira de prensa internacional. Por tanto, se promovió rápidamente la ejecución del Programa de Evacuación Humanitaria (PEH), el cual planteó brindar ayuda rápida humanitaria y de seguridad. El PEH se basaba principalmente en la autorización “del ingreso de los refugiados en el país para luego trasladarlos a terceros países” (ONU, 2000). El conflicto kosovar entre 1998 a 1999 implicó que “más de 850.000 refugiados huyeron principalmente a Albania y a la Antigua República Yugoslava de Macedonia” (Rummery, 2017). La Resolución del Consejo de Seguridad número 1244 de las Naciones Unidas celebrada en 1999 aconsejaba “solucionar la grave situación humanitaria en Kosovo y lograr el regreso libre y en condiciones de seguridad de todos los refugiados y las personas desplazadas a sus hogares” (Naciones Unidas, 1999).

A principios de abril de 1999 fue cuando la Antigua República Yugoslava de Macedonia solicitó el establecimiento de un sistema para esparcir la carga a nivel internacional, no obstante, siguió admitiendo refugiados

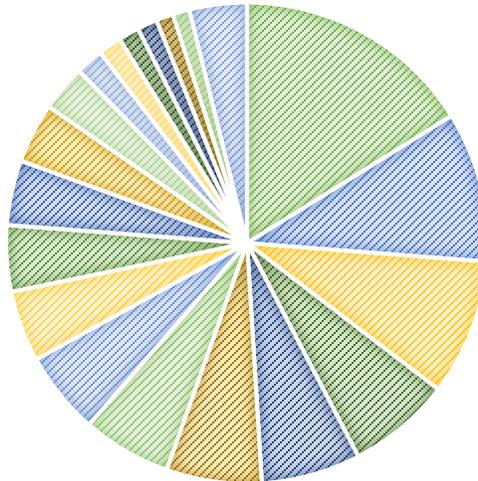
con la condición de que algunos fueran evacuados temporalmente a terceros países. Al finalizar la situación de emergencia, casi 96.000 refugiados habían sido evacuados temporalmente a 29 países en el marco del Programa de Evacuación Humanitaria. Otras 1.400 personas fueron trasladadas de la Antigua República Yugoslava de Macedonia a Albania en el marco del Programa de Traslado Humanitario (PTH) (Rummery, 2017).

En la Tabla 2 se anotan los 29 países que participaron en el PEH y que proporcionaron asilo temporal a casi toda la totalidad de los refugiados kosovares.

<b>Programa de Evacuación Humanitaria (PEH)</b>	
Destino de refugiados kosovares transportados por puente aéreo desde Macedonia.	
Alemania	14.689
Estados Unidos	9.198
Turquía	8.340
Francia	6.339
Noruega	6.072
Italia	5.829
Canadá	5.438
Austria	5.080
Reino Unido	4.346
Países Bajos	4.060
Australia	3.969
Suecia	3.675
Dinamarca	2.823
Suiza	1.687
España	1.425
Portugal	1.271
Bélgica	1.223
Polonia	1.049
Irlanda	1.033
Finlandia, Republica Checa, Eslovenia, Croacia, Israel, Malta, Luxemburgo, Eslovaquia, Islandia, Rumania	3.511
<b>Total</b>	<b>91.057</b>

Tabla 2.- Programa de Evacuación Humanitaria (PEH) en Kosovo. Elaboración propia. Datos obtenidos de Caplan, R. (1999), *Aprendiendo de Kosovo, Migraciones Forzadas*, n. 5, p. 7.

## DESTINO DE REFUGIADOS KOSOVARES TRANSPORTADOS POR PUENTE AÉREO DESDE MACEDONIA



*Gráfica 3.- Programa de Evacuación Humanitaria (PEH) en Kosovo. Elaboración propia. Datos obtenidos de Caplan, R. (1999), Aprendiendo de Kosovo, Migraciones Forzadas, n. 5, p. 7.*

La segunda parte del PEH, ejecutada en el segundo semestre de 1999 y con la ayuda de la OIM, consistió en el retorno de los kosovares a sus hogares. Conviene subrayar que la creación de este Programa ante el conflicto en Kosovo atendió dos frentes: trasladar y atender a los refugiados kosovares, y a la vez, una vez finalizada la crisis, el retorno de estos. Para el 2000, “la OIM se encargó de brindar asistencia a alrededor de 180.000 kosovares, que retornaron a sus hogares” (Organización Internacional para las Migraciones, 2013).

Después de un conflicto de esa magnitud, puede ser difícil para las personas refugiadas regresar a una zona destruida, con viviendas inseguras y, sobre todo reactivar la economía de la región. En este caso, a pesar de la realización del PEH, los refugiados al repatriarse se encontraron con una región devastada por la guerra. El conflicto en Kosovo representa uno de los constantes problemas a lo que el ACNUR, los Estados, ONG, y las OI se enfrentan ante imperativos humanitarios. Debido a que aún se encontraban tensiones étnicas que resolver, y los refugiados necesitaban tiempo para

reajustarse, se decidió crear una administración anexa al ACNUR y por ende, de las Naciones Unidas: la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK). La MINUK fue una administración provisional por parte de la ONU encargada en brindar apoyo y paz al territorio en disputa en Kosovo. Fue establecida por el Consejo de Seguridad de la ONU en la Resolución 1244 en 1999 (Naciones Unidas, s. f.). Al principio, los propósitos principales eran ayudar para facilitar los procesos políticos, las funciones administrativas, promover los derechos humanos, mantener el orden y la ley civil, entre otros. Actualmente sigue en función, sin embargo, sus tareas disminuyeron con el paso de los años, y se centraron principalmente en asegurar las condiciones de paz y el de una vida normal para los habitantes de Kosovo. La MINUK, por lo tanto “se ocupó de restablecer las estructuras sociales y el orden público y el ACNUR cumplió un papel importante, estableciendo y realizando actividades bajo la égida humanitaria de la MINUK” (Naciones Unidas, 2000).

A continuación, en los siguientes subapartados, se describen los otros dos ejemplos en los que intervino el ACNUR. El propósito es el de exponer las iniciativas regionales, a juicio de Betts (2006) más exitosas en la historia del ACNUR y de cooperación internacional entre estados.

Los dos programas fueron realizados con diferentes enfoques y propósitos que se detallan más adelante; ambos se llevaron a cabo en el año de 1989. El primero corresponde a tres países centroamericanos a finales de 1980, situación que tuvo como resultado casi 2 millones de desplazados debido a una década de conflicto civil (Betts, 2006b). Esto propició la creación de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). El último ejemplo trata sobre los refugiados de Indochina, con el Plan de General de Acción (PGA). La implementación del PGA fue debido al incremento de la ‘gente de los botes’, específicamente vietnamitas, y a pesar de encontrar un acuerdo multilateral sobre su reasentamiento, “para 1988 el número de personas que huían de Vietnam estaba aumentando y la disposición de los dos estados receptores de la región para ofrecer protección y de terceros países más allá de la región para ofrecer el reasentamiento disminuía” (Betts, 2006).

#### 2.4.2 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) 1987-1994, A/RES/42/1

En Centroamérica, años antes del conflicto de Kosovo, se había desarrollado otro tipo de crisis humanitaria. Para finales de la década de 1980, tres países (El Salvador, Nicaragua y Guatemala) se involucraron en un conflicto interrelacionado que provocó el desplazamiento forzado de 2 millones de centroamericanos (150.000 refugiados, 900.000 desplazados internos y 900.000 indocumentados, pero con una situación similar a la de los refugiados). La mayoría de los desplazados se dirigieron a Honduras, México y Costa Rica (Betts, 2006a). El reto del ACNUR fue encontrar una alternativa viable y de largo plazo para estos 2 millones de desplazados, ya que sólo 150.000 refugiados eran quienes cumplían con los criterios establecidos por el ACNUR y casi un millón de personas no contaban con una solicitud de refugiado, por lo que se encontraban sin protección y además se encontraban dispersos. La situación crítica de los países de la región afectados por la presencia masiva de refugiados impulsó la creación de *la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)*, la cual estaba

destinada a propiciar programas que mejoren la situación en que se encuentran los refugiados, repatriados y personas desplazadas, tomando debidamente en cuenta las exigencias del desarrollo, la utilización de la mano de obra disponible, el óptimo uso de los recursos naturales y el restablecimiento del equilibrio ecológico de las comunidades y áreas aledañas (Naciones Unidas, 1989).

De acuerdo con la resolución 42/1 de la Asamblea General, la iniciativa de consolidar la paz y encontrar una manera en la región fue por parte de los gobiernos de Centroamérica. Además de que la Asamblea General le reconoció la intención de intentar resolver el conflicto sin intervención externa. Sin embargo, los gobiernos que pactaron pidieron la colaboración de la Asamblea General (Asamblea General, 1987).

La Conferencia “fue concebida como un seguimiento de la Declaración de Cartagena de 1984<sup>13</sup>, pero recibió un nuevo impulso como resultado del Acuerdo de paz (Esquipulas II) acordado por los jefes de estado regionales en agosto de 1987” (Betts,

---

<sup>13</sup> La Declaración de Cartagena de 1984, aunque no es legalmente vinculante, recomendó estándares mínimos para el tratamiento de refugiados en la región y proporcionó una definición de refugiado adaptada para América Latina (Betts, 2006).

2006b). El antecedente de la CIREFCA son los Acuerdos de Paz de Esquipulas II. Estos Acuerdos “constituye(n) un vuelco en la búsqueda de una base para abordar los problemas de la región, incluidos los de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas”(Naciones Unidas, 1989). Los dirigentes de Centroamérica pactaron 11 puntos para lograr la paz. En la sección 8 de los Acuerdos de paz se expone que:

los gobiernos centroamericanos se comprometen a atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado, mediante protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como a facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación, siempre y cuando sea de carácter voluntario y se manifieste individualmente (Naciones Unidas, 1987).

La CIREFCA, representa uno de los primeros intentos de desarrollar un enfoque regional integral (Betts, 2006b). Para aliviar la situación de refugiados y desplazados internos en diferentes zonas del mundo, lo principal es el fomentar colaboración interinstitucional, por lo que, para este caso, se tuvo la oportunidad de colaborar con otro organismo: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el apoyo del PNUD se logró

superar la “brecha” de ayuda de emergencia y desarrollo; el desarrollo de vínculos entre soluciones integrales y un proceso de paz regional; el reconocimiento de la necesidad de brindar protección y soluciones para las categorías de desplazados que quedan fuera del mandato tradicional del ACNUR, especialmente los desplazados internos; un medio para promover y difundir las normas internacionales de protección en una región en la que todavía estaban surgiendo normas legales; un reconocimiento de la relación entre desarrollo y seguridad; y una base claramente elaborada para compartir la responsabilidad multilateral entre los estados en la región de origen y más allá” (Betts, 2006b).

Así es como la CIREFCA tuvo como característica central la colaboración entre estas dos organizaciones: el ACNUR y el PNUD, debido, sobre todo, a que se brindó apoyo técnico a los siete países de la región para desarrollar sus propios ‘proyectos

prioritarios<sup>14</sup>. Los proyectos desarrollados, implementados y financiados fueron la contribución más obvia e importante de la CIREFCA (Betts, 2006). El desarrollo integrado se dedicó a atender simultáneamente las necesidades de refugiados, repatriados y desplazados internos.

Procedente a la CIREFCA, los proyectos prioritarios de cada país participe y su distinguido apoyo a Centroamérica, se llevaron a cabo eventos en los países que impulsaron una mayor protección a los refugiados

Belice se adhirió a la Convención de 1951 y aprobó una Ley de Refugiados en 1991, que incluía la incorporación de refugiados en los planes nacionales de desarrollo; Honduras se adhirió a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967; México introdujo el concepto de refugiado en su legislación nacional; Costa Rica aprobó una amnistía de un año para todas las personas "desplazadas externamente", lo que les permitió regularizarse e integrarse localmente (Betts, 2006).

Por tanto, fue ampliamente reconocido a niveles internacionales por ayudar a consolidar la paz en Centroamérica (Betts, 2006).

#### *2.4.3 Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos (PGA) de 1988 a 1989*

El tercer y último ejemplo es la crisis de refugiados de Indochina, la cual se gestó en la década de los 70 y se extendió hasta principios de los 90. El precedente al Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos (PGA) culminó debido a la preocupación global de los números rojos a los que estaban llegando los *vietnamese boat people* (Betts, 2006b). Alrededor de casi 2 millones de personas fueron reasentadas en 30 países diferentes, de los cuales 650.000 vietnamitas fueron hacia los Estados Unidos de América<sup>15</sup> y Canadá 150.000 estuvieron en campos de reasentamiento en campamentos a través de Sudeste de Asia (Betts, 2006b). Habitantes de Cambodia, Laos y Vietnam fueron recibidos temporalmente en países de asilo como Tailandia, Malasia e Indonesia (Moretti, 2017).

---

<sup>14</sup> Los proyectos prioritarios variaron de país a país dependiendo principalmente en si el país era primeramente de origen o asilo y que tan tolerante o restrictivo era sobre la libertad de movimiento y de integración socio-económica de los refugiados (Betts, 2006).

<sup>15</sup> El reasentamiento de los 650.000 vietnamitas en los Estados Unidos (EEUU) fue debido a otro programa, el Programa de Salidas Organizadas (PSO).

En la Conferencia Internacional de Refugiados Indochinos llevada a cabo en Ginebra en junio de 1989, fue creado el Plan General de Acción para los refugiados Indochinos (PGA) con el propósito de ofrecer cooperación internacional en un tiempo en el que el asilo en el Sudeste de Asia estaba en crisis y, a la vez, detener la amenaza por parte de los países de Asia Sudoriental para impedir “una gran afluencia” de nuevos refugiados procedentes de Vietnam y Laos (Moretti, 2017).

Durante siete años, el PGA dio resultados. Entre ellos:

Implementar procedimientos regulares de salida y programas de migración en el marco del Programa de Salidas Organizadas para evitar las salidas clandestinas y los movimientos irregulares desde Vietnam; realizar campañas en los medios, y facilitar las consultas entre los países de origen y los países de destino; aumentar la concienciación sobre los peligros que los movimientos irregulares conllevan mediante campañas masivas de información dirigidas a las personas que viajan dentro de los flujos mixtos; (ACNUR, 2010)

A diferencia de las otras dos situaciones mencionadas arriba, el PGA hizo el esfuerzo de proporcionar un refugio temporal y de otorgar “repatriación voluntaria e implementar retornos organizados; proteger e identificar a los niños no acompañados o separados, y realizar evaluaciones previas al retorno y monitoreo posterior [así como] organizar y facilitar el reasentamiento en terceros países para los refugiados reconocidos; y movilizar el apoyo político para las iniciativas de desarrollo y las actividades de reintegración en Vietnam" (ACNUR, 2010)

El ACNUR lidió de diferentes maneras con el flujo masivo de refugiados, ME y solicitantes de asilo que no alcanzaban el criterio de ser considerados como tales, es así como el PGA asumió el trabajo de crear campañas en los medios de comunicación

para tratar de disuadir a las personas de abandonar sus países de origen por motivos distintos de la necesidad de protección, y la puesta en marcha de un programa de migración con salidas organizadas para ofrecer vías alternativas para salir de un país legalmente. Se proporcionó protección temporal y la determinación de la condición de refugiado a las personas que llegaban a los países de primer asilo en Asia Sudoriental, con la condición de que las que fueran admitidas como refugiadas, serían reasentadas en terceros países. Se facilitó el retorno de las personas que resultaron no ser refugiadas

brindando ayuda económica para su reintegración en los países de origen y servicios de asesoramiento” (ACNUR, s.f.).

Incluyendo los esfuerzos mencionados arriba, dado en el contexto político en el que se encontraba Indochina durante esa década, surgió un nuevo componente, “la República Socialista de Vietnam (RSV), como parte de sus intentos más amplios de reparar sus vínculos con la ASEAN, se declaró dispuesta a participar en el proceso y repatriar sin castigo ni persecución a quienes voluntariamente accedan a regresar” (Betts, 2006).

Un problema presente y constante en la mayoría de las crisis de refugiados contemporáneos es que el ACNUR tiende a lidiar con los ME que tratan de incluirse dentro de los parámetros que se consideran para otorgar el estatus de *refugiado*. Esto provoca que se le añada al Alto Comisionado la labor -innecesaria- de distinguir a los refugiados de los migrantes económicos. Para brindar una solución a esta situación, se creó junto con el PGA “un proceso de Determinación de la Condición de Refugiado (DCR) a nivel regional con el objetivo de diferenciar entre los migrantes económicos y los refugiados” (Moretti, 2017). Además, después de 1996, al término del PGA, el ACNUR se comprometió a apoyar de otras maneras (disponibilidad de fondos) a los países de la ASEAN. De esta manera era posible completar “la repatriación o la provisión de soluciones alternativas para las poblaciones residuales vietnamitas no refugiadas” (Comité Ejecutivo del Alto Comisionado, 1996). Por lo tanto, la terminación del PGA para los refugiados Indochinos no impidió que el Alto Comisionado continuara con su apoyo a la repatriación voluntaria y el proceso de reintegración y supervisión de los retornados. El PGA principalmente “se centró en el tema de brindar protección en el contexto de un flujo migratorio más amplio, siendo el primer acuerdo multilateral que abordó el problema del nexo entre asilo y migración” (Betts, 2006).

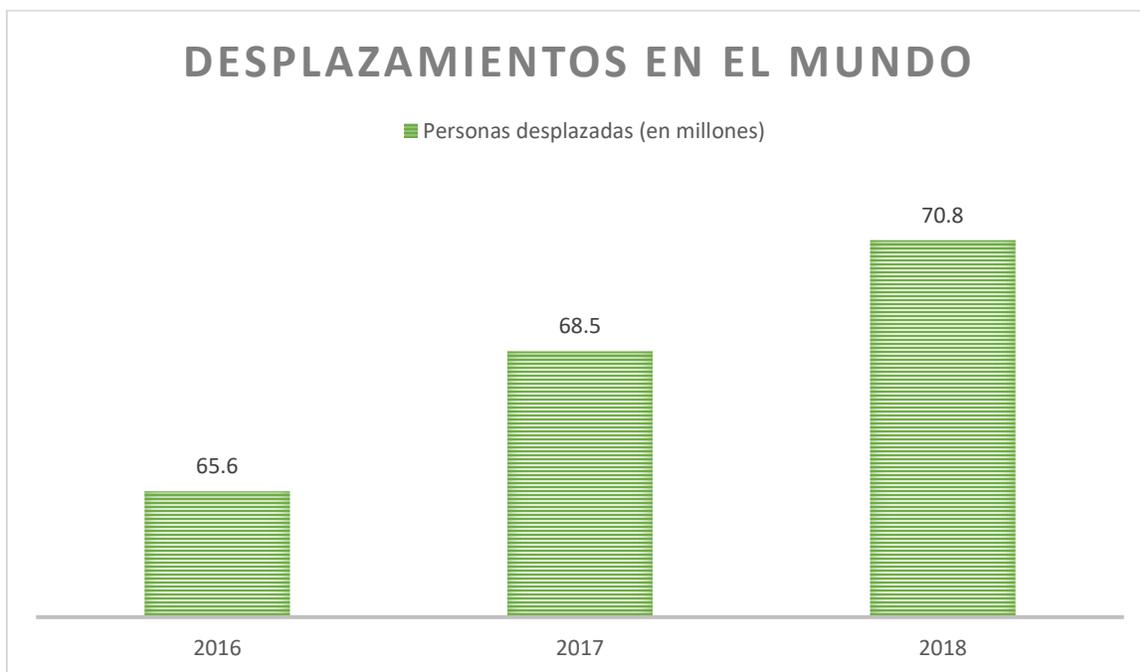
Con estos tres casos aislados e independientes de cada uno, se pretende ilustrar los procesos y los diferentes resultados obtenidos con la intervención del Alto Comisionado, así como la participación de los gobiernos ante las crisis humanitarias. Además, cabe recalcar el hecho de que los tres casos se produjeron a raíz de diferentes conflictos: limpieza étnica en una región, el desplazamiento forzado debido a regímenes autoritarios y, el flujo masivo de refugiados resultados de una guerra en la zona. Para

finalizar este capítulo, en el siguiente sub apartado se señalan ciertas tendencias globales que presenta el ACNUR para proporcionar un marco a la situación de los refugiados de una manera más completa.

## 2.5 Tendencias globales

El ACNUR elabora reportes anuales con los datos que les proporciona los gobiernos y diferentes ONGs acerca de la situación de los desplazamientos forzados, refugiados, DI, ME, solicitantes de asilo, retornados, apátridas, y afectados por conflictos. En esta sección presento un análisis breve sobre los datos disponibles que permiten obtener un panorama global del problema de refugiados.

La población desplazada ha aumentado con los años (véase gráfica 4), llegando a la cifra de 70.8 millones de individuos que se encuentran en una posición vulnerable finalizando el año 2018 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019a). A diferencia del año anterior, el 2018 tuvo un incremento de 2.3 millones de personas desplazadas.



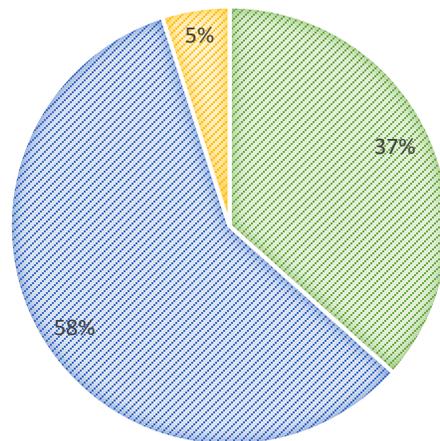
Gráfica 4.- Registro del desplazamiento de personas que se encuentran en situaciones de conflicto y violencia en los años 2016-2018. Elaboración propia. Datos consultados en el reporte anual 2017 del ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018) Tendencias globales. ACNUR. y en ACNUR (s.f.) Refugee Statistics. [En línea.] Disponible en: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/> (Consultado: 04 de julio de 2019).

La situación, en general, de los desplazamientos forzosos ha tenido un incremento significativo en los últimos diez años. “En 2007, esta población era de 42,7 millones de personas; en los 10 años transcurridos desde entonces, la cifra ha aumentado más del 50%” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018). Además del incremento de los conflictos en el último decenio, destaca la crisis de refugiados que vivió Siria entre 2011-2016, ya que fue el país que mayormente contribuyó a los desplazamientos.

Esta cifra se encuentra a niveles récord históricos desde los inicios del funcionamiento del Alto Comisionado (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019a). En la gráfica 5 se puede observar al total de la población desplazada, la cual en su mayoría (41.3 millones) son los DI y refugiados (25.9 millones). Otro contraste que se puede observar es la cantidad de personas que retornan. Para final del 2017, “el número de retornados [a su país de origen] seguía representando solo una pequeña fracción de la población refugiada (el 3%)” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018). Al mismo tiempo, el 11% de la población global de DI retornaron. Empero, en algunos casos el retorno de ambos fue en condiciones que aún no eran consideradas como seguras (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018).

## 70.8 MILLONES DE DESPLAZADOS

■ Refugiados ■ DI ■ Solicitantes de asilo



Gráfica 5.- El total de la población desplazada en el mundo para el año 2019. Elaboración propia. Datos tomados de ACNUR (s.f.), Refugee Statistics. [En línea] Disponible en: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/> (Consultado: 04 de julio de 2019).

La respuesta humanitaria por parte del ACNUR depende en gran mayoría de que no se generen más crisis en el mundo y de la participación de gobiernos. Por una parte, tiene la labor de encargarse de conflictos. No obstante, después de varios años siguen produciendo desplazamientos forzados; por ejemplo, está el conflicto casi permanente de Palestina, la guerra civil de Siria, o el flujo masivo de venezolanos pidiendo asilo en otros países ante la situación del país. Esto significa una cantidad sustancial de tiempo dirigido a conflictos de larga duración. Por tanto, dificulta que las respuestas humanitarias sean de corto plazo y detiene a la vez, la repatriación voluntaria. Ante este tipo de problemas, el ACNUR solicita con mayor urgencia a los gobiernos para que sean receptores de solicitantes de asilo y de acogida.

En el próximo capítulo se introduce a profundidad el caso de estudio del presente trabajo. La esencia del capítulo se divide en cuatro partes: Siria pre y pos independentista; la toma del poder de Haféz al-Ásad, quien estuvo en el poder casi treinta años, así como el ascenso al poder de su hijo, Bashar, y como ultimo la Primavera Árabe, un antecedente clave a la guerra civil en Siria.

## CAPÍTULO 3 – La República Árabe de Siria (1922-2016)

### 3.1 Contexto histórico y geográfico. Siria pre-independentista (1922-1946)

La República Árabe de Siria es un país ubicado en Oriente Medio, al este del mar Mediterráneo. Sus fronteras limitan con Irak, Jordania, Turquía y Líbano. Siria actualmente cuenta con 14 provincias conocidas como *muhafazat*. El último censo estableció una población de 21.1 millones de personas; su capital es Damasco que se sitúa en el suroeste del país. Actualmente su forma de gobierno es una república unitaria presidencialista y el actual presidente, desde 2001, es Bashar al-Ásad (BBC News, 2019).

Siria es caracterizada como una región sin conceptos territoriales fijos. De 1516 a 1918 estaba integrada al Imperio Otomano, y contaba con mayor territorio del que tiene actualmente. Pipes (1990) menciona y explica que a Siria se le han atribuido muchos tamaños y formas; “al igual que Alemania, la Siria histórica no tiene límites naturales firmes consagrados por la edad. En cambio, sus contornos cambian con cada guerra, ¿diplomático o teórico”?, por tanto, Siria tiene una historia diferente a la geográfica. Los territorios que conocemos hoy en día en Oriente Medio –Palestina, Israel, Jordania, Siria, y el mundo Árabe- no fueron delimitados, más bien aparecieron o fueron creados hasta muy tarde del periodo otomano; y el Líbano apenas se estaba conformando.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, en septiembre de 1923, Francia adquirió un mandato sobre la parte norte de lo que conformaba parte del antiguo Imperio Otomano. Conocido como el Mandato Francés de Siria, este incluía los territorios que hoy constituyen Siria y Líbano. Cabe aclarar que en 1923 Líbano (su predecesor fue ‘el Estado sirio federado del Gran Líbano’) era considerado un Estado autónomo dentro del Mandato Sirio. Es en 1936 cuando se establece el acuerdo del Tratado Franco-Sirio. El Tratado señalaba la futura independencia de Siria, declarando que “el Mandato Francés de Siria terminaría en tres años; sin embargo, al estallar la Segunda Guerra Mundial en 1939, Francia recibió la supervisión de los asuntos exteriores, la defensa y la autoridad de utilizar las bases sirias, manteniendo así su influencia” (Seddon, 2004, p. 202). El Mandato Francés de Siria fue creado bajo la definición de la Sociedad de Naciones y perduró hasta 1943, cuando los dos países –Siria y Líbano- emergen como países independientes. El Líbano se proclama una república independiente en mayo de 1941,

pero obtiene la soberanía en noviembre de 1943 y se le otorga la plena independencia cuando las tropas francesas evacuan por completo en abril de 1946 (Pipes, 1990). Mientras tanto, Siria consigue su plena independencia el 25 de octubre de 1945.

### 3.2 Siria pos-independista (1946-1970)

A pesar de constituirse como país soberano después de su independencia, Siria sufrió un largo período de inestabilidad política, social y económica debido, sobre todo, a una serie de intentos de golpes de Estado militares entre los años de 1949 y 1966. A la vez, dicha inestabilidad “disminuyó el deseo de los musulmanes libaneses de convertirse en ciudadanos sirios (Pipes, 1990). Posteriormente a su independencia, entre 1958 y 1961, el país decidió, junto con Egipto, formar la República Árabe Unida. No obstante, su existencia terminaría en 1961. Ese año se lleva a cabo un referéndum constitucional que aprueba la República Árabe de Siria.

Pipes (1990) argumenta que la historia de Siria ha tenido cambios territoriales significativos, por tanto, Siria es caracterizada como una historia conformada fuera de la concepción de un Estado, además de que sus habitantes históricamente no se consideraban miembros de una sólida nación siria.

Antes de la llegada al poder de Háfes al-Ásad con los respectivos *coup d'états*, Siria era vista como “una nación joven a la deriva. El gobierno había sido una puerta giratoria sacudida repetidamente por golpes de estado después de la independencia de Francia en 1946, lo que resultó en poco desarrollo y una población cansada del caos” (MacFarquhar, 2000).

El establecimiento por completo de la toma del poder por parte de Háfes al-Ásad en 1971 se debe a tres golpes de Estado orquestados por el partido Socialista Árabe Baaz (PSAB). Dos de los cuales –el primero y último- encabezaría Háfes al-Ásad. El primero en 1963<sup>16</sup>, donde el PBAS consolidaría el poder en Damasco en 1963 (Seddon, 2004). El segundo, en 1966, el cual acabaría definitivamente con el Gobierno en Siria por parte del PBAS y con Salah Jadid como el presidente *de facto* de Siria hasta el siguiente golpe. Es en 1970 cuando se empiezan a propagar divisiones internas dentro

---

<sup>16</sup> Reconocido por el gobierno sirio por la Revolución del 8 de marzo.

del círculo gobernante ante ciertas situaciones mal manejadas (la guerra de los Seis Días e Israel capturando los Altos de Golán); y el golpe por parte del *Movimiento Correctivo*<sup>17</sup>, encabezado por al-Ásad lo llevó al poder exitosamente. Primero fue elegido como secretario general del BAS y después, en febrero de 1971 como Presidente de la República (Seddon, 2004). Su presidencia tendría una duración de casi 30 años. Háfes al-Ásad muere el 10 de junio del 2000, y su hijo, Bashar al-Ásad es nominado sucesor - 10 días después-, por parte del mismo partido que su padre: el partido Socialista Árabe Baaz (región Siria)<sup>18</sup>. El 17 de julio del año 2000 fue electo presidente de Siria.

Como veremos más adelante, el mandato y protagonismo de Háfes al-Ásad “convirtió al país más inestable de Oriente Medio en un estado policial. Al hacer de la Gran Siria<sup>19</sup> una pieza central de su política, logró más para hacerla realidad que cualquier otro gobernante del siglo XX” (Pipes, 1990).

En el siguiente sub apartado se detalla el Islam y sus dos ramas principales. Para Oriente Medio y Siria, la religión es un pilar en la vida siria e influye en gran parte a las políticas interiores y exteriores de los últimos dos gobernantes: Háfes y Bashar al-Ásad.

### 3.3 El Islam y sus ramas

Dentro del Islam, existen dos ramas principales: los sunitas y chiitas. Sus diferencias recaen en la forma en cómo interpretan la teología del Islam y sus leyes. Esta interpretación ha provocado discrepancias políticas, sociales y hasta económicas en todo Oriente Medio y a lo largo del tiempo.

El Islam es la religión monoteísta mayoritaria de Oriente Medio y es reconocida como una de las más grandes a través del mundo. Está basado en el Corán y sus

---

<sup>17</sup> El Movimiento Correctivo se basaba en un movimiento político en Siria, liderado por Hafez al-Asad el 13 de noviembre de 1970 (Seale, 2000).

<sup>18</sup> Baaz en árabe significa renacimiento. El Partido Baaz “fue fundado en 1940 en Siria. Posteriormente se crearon secciones regionales en Transjordania (1948), Líbano (1949-50) e Iraq (1950-51). En 1953 se fusionó con el Partido Socialista Árabe de Akram Hourani para convertirse en el Partido Socialista (árabe) Baaz” (Seddon, 2004, p. 83). El partido “fue suprimido desde 1958 hasta 1961, durante la unión entre Siria y Egipto. En 1963 tomó el control de Siria” (Seddon, 2004, p. 86) hasta el día de hoy. “La rama siria del partido era una continuación directa del original movimiento Baaz que primero se estableció en Siria.

<sup>19</sup> Gran Siria es un proyecto e ideología con tintes árabes nacionalistas que ha sido retomado a lo largo de la historia de Siria que tiene el propósito de crear una unión entre los países árabes que conforma Líbano, Palestina, Jordania y Siria respectivamente. A pesar de ser un concepto usado por académicos e historiadores, como los autores mencionados a lo largo de este capítulo, el propio Háfes al-Ásad no se pronunció a favor de la ‘Gran Siria’ sino que él se refería a la unificación de todos los árabes (Pipes, 1990).

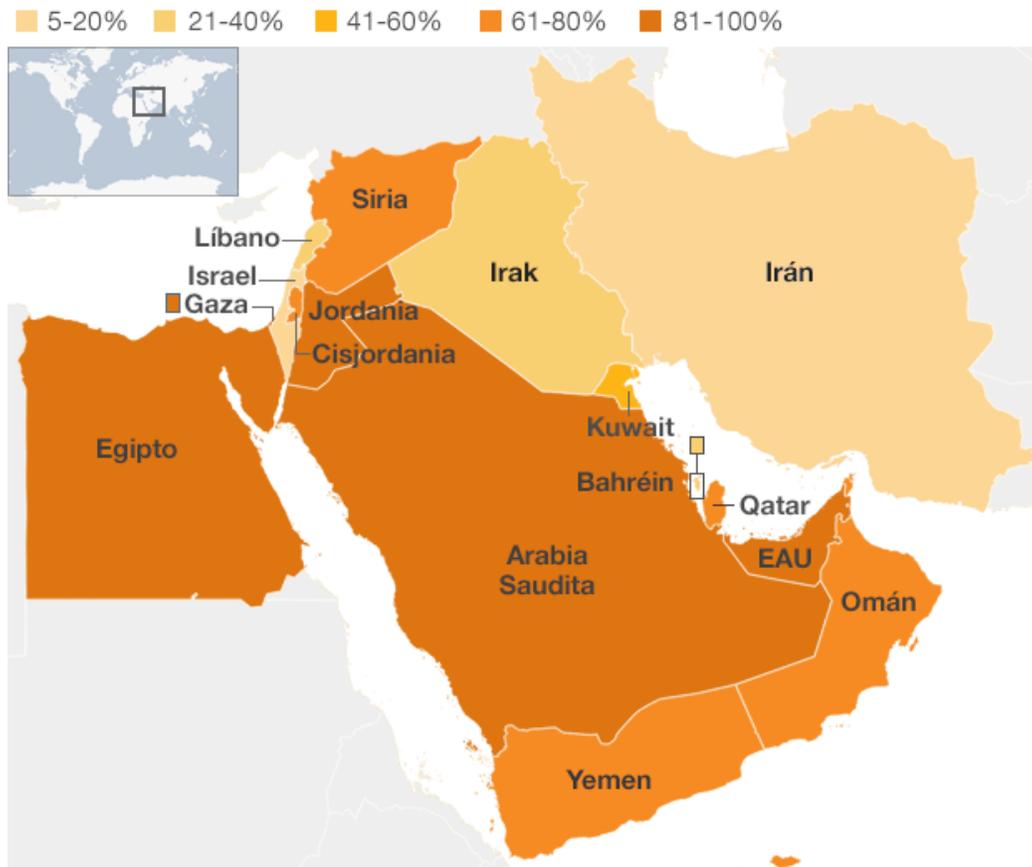
seguidores son denominados como musulmanes. Sus comienzos son establecidos con el Profeta Muhammad (el profeta de Allah) y con la muerte de Muhammad “sus sucesores, los califas, extendieron el Islam a través del mundo [...]. Es la religión de más rápido crecimiento en el mundo. A mediados de la década de 1990, el crecimiento anual de la población musulmana fue de 6.4%, en comparación con una tasa de crecimiento de 1.46% para la población cristiana” (Seddon, 2004).

En este trabajo es necesario mencionar y hacer distinción de las dos ramas principales del Islam, con la finalidad de entender la complejidad de la situación en Oriente Medio y, particularmente, la de Siria. Es importante hacer hincapié que Hafez y Bashar al-Ásad, junto con la mayoría del gobierno sirio pertenecen a la minoría Alauita, la cual se desprende del Chiismo. Por tanto, en las siguientes páginas se refieren el sunismo, el chiismo, los alauitas y la vida en Siria con dichas ramas del islam.

### 3.3.1 *Sunismo*

El sunismo es la rama del islam con mayoría entre los musulmanes (aproximadamente entre el 86% y 90%) de Oriente Medio y el Norte de África y son los seguidores del Profeta Muhammad (véase Mapa 1). Los sunitas reconocen la autoridad de los cuatro califas y sus sucesores (Seddon, 2004). Sus seguidores, al mismo grado que el Corán, son devotos al *Sunna*, una colección de dichos y hechos atribuidos del Profeta Mahoma (Esposito, 1999). Tras la muerte del Profeta, “la cuestión política de cómo elegir el liderazgo dividió a la nueva comunidad. Los sunitas sostuvieron que, dado que el Profeta no había designado claramente un sucesor, su Sunna, era la vía por la cual debían acatar las elecciones por mandato” (Mattar *et al.*, 2004).

Por tanto, la diferencia más significativa es que para los sunitas “el asunto de los líderes divinamente designados de la familia del Profeta son, en su opinión, los gobernantes legítimos” (Mattar *et al.*, 2004). De acuerdo al Sunna fue elegido Abu Bakr como el primer califa y sucesor de Muhammad. En el mapa de abajo se muestra la distribución estimada de musulmanes sunitas en Oriente Medio para el año 2016.

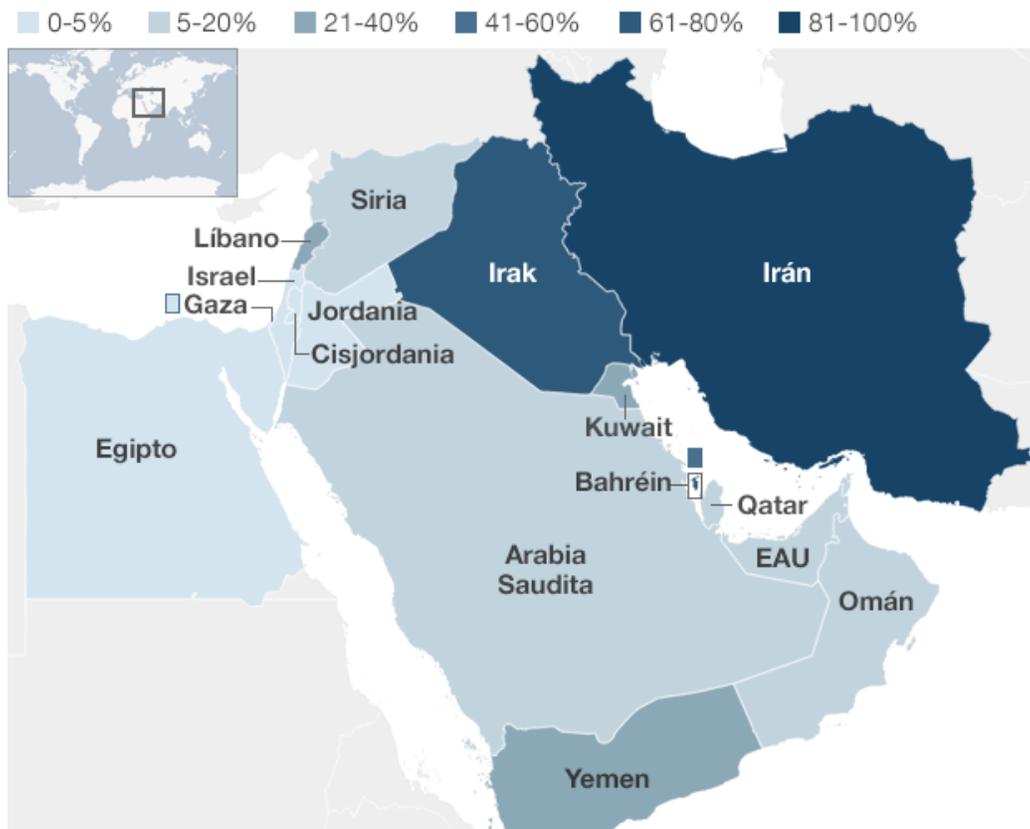


Mapa 1.- Mapa de distribución estimada de sunitas en Oriente Medio. Fuente y elaboración: BBC Mundo. 2016. ‘Cuáles son las diferencias entre sunitas y chiitas, el trasfondo del conflicto entre Arabia Saudita e Irán’. BBC Mundo. 04 enero [En línea]. Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160104\\_sunitas\\_chiitas\\_diferencias\\_iran\\_arabia\\_saudita\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160104_sunitas_chiitas_diferencias_iran_arabia_saudita_aw), (Consultado: 03 de mayo de 2019).

### 3.3.2 Chiismo

Seguido del sunismo, el chiismo es la segunda división del Islam con más concentración de musulmanes. Constituyen entre el 10% y 15% del Islam. Contrario al sunismo, su diferencia recae en que ellos le rinden homenaje a Ali, primo y yerno del Profeta Muhammad, considerándolo como el único sucesor legítimo de Muhammad, e ignora a los tres califas que lo precedieron (Mattar *et al.*, 2004). Son considerados la minoría entre

los musulmanes y usualmente sufren discriminación o no son tomados en cuenta. (Seddon, 2004) En el Mapa 2 se muestra la distribución estimada de los seguidores del chiismo y se observa como en Irán se encuentra la mayor concentración de ellos, seguido por Irak.



Mapa 2.- Mapa de distribución estimada de chiitas en Oriente Medio. Fuente: BBC Mundo. 2016. 'Cuáles son las diferencias entre sunitas y chiitas, el trasfondo del conflicto entre Arabia Saudita e Irán'. BBC Mundo. 04 enero [En línea]. Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160104\\_sunitas\\_chiitas\\_diferencias\\_iran\\_arabia\\_saudita\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160104_sunitas_chiitas_diferencias_iran_arabia_saudita_aw), (Consultado: 03 de mayo de 2019).

### 3.3.2.1 Alauismo

Alrededor del mundo y para 2015 hay una estimación entre 2.6 y 3 millones de alauitas (Minahan, 2016). Como ilustra el Mapa 3, “la mayoría de los alauitas se encuentran en la región sur de Turquía y la costa de Siria” (Mattar *et al.*, 2004). El alauismo tiene un origen desconocido y existen varias especulaciones sobre sus creencias internas u ocultas. Pipes (1990) señala que es considerada como una secta, al igual que los

drusos<sup>20</sup>. Existe una peculiaridad entre los alauitas, una diferencia significativa entre ellos y el Islam es que los primeros creen en la reencarnación de las vidas. Sin embargo, Seddon (2004) menciona que los alauítas parten de la minoría chiita. Parte de los alauitas con más visibilidad se encuentran el ex presidente Háfes al-Ásad y su hijo, el actual presidente de Siria, Bashar al-Ásad.

### *3.3.4 Sunitas, chiitas y alauitas en Siria*

En Siria, los sunitas conforman la mitad de la población en Siria, a diferencia de la mayoría que constituye en Oriente Medio. Sin embargo, la élite gobernante es predominantemente Alauita y Chiita, lo contrario a la situación en Irak (Seddon, 2004). Como se había establecido en el sub apartado 2.3.1, por largo tiempo y

más allá de los números, los sunitas tenían un sentido único de verse a sí mismos no como una comunidad, sino como las personas dominantes. En contraste, otras agrupaciones religiosas no eran más que sectas, toleradas en un grado u otro, que disfrutaban de más o menos peso político. Esto llevó a la suposición de que los sunitas, y no los musulmanes chiítas (y mucho menos los cristianos), tenían derecho a gobernar (Pipes, 1990).

En Oriente Medio desde el periodo del Imperio Otomano ha existido una extensa diversidad religiosa y étnica. Sin embargo, el caso de Siria es particularmente especial. Dentro de este territorio,

probablemente se encuentre la población más fracturada del mundo. Esta plétora de grupos étnicos y religiosos ha influenciado profundamente la vida pública en Siria. Históricamente, cada comunidad religiosa disfrutó de fuertes vínculos internos y vivió tan por separado como pudo de los demás (Pipes, 1990).

Los gobernantes previo al Mandato Francés en Siria en 1922 eran sunitas, por lo tanto, al momento en el que llegaron los británicos y franceses, las minorías étnicas y religiosas (cristianos, maronitas, alauitas, drusos y chiitas) decidieron servirles a ellos, en vez de a los sunitas (Pipes, 1990). Al momento del cambio, los árabes sunitas no se encontraban de acuerdo con el nuevo régimen, las divisiones se agravaron y se introdujeron nuevas tensiones entre las comunidades religiosas (Pipes, 1990).

---

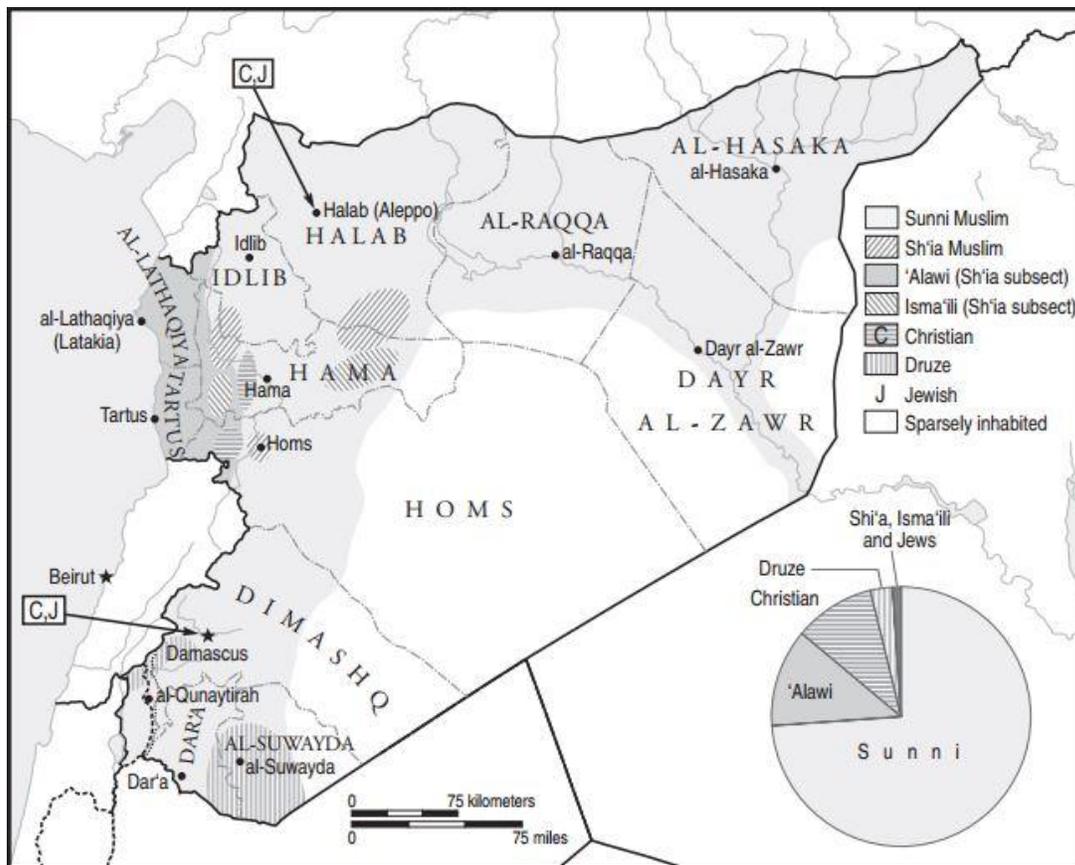
<sup>20</sup> Los drusos son otra minoría dentro del Islam.

Con el ascenso de Háfes en 1971, los alauitas obtuvieron la oportunidad de tener un gobernante para Siria y el de poder tomar control de casi todos los niveles de gobierno, el ejército y dentro del partido Baaz. Esto brinda un estatus político que establece cierta protección a los alauitas, ya que para poder protegerse, existe una necesidad de mantenerse en el poder (Seddon, 2004). Antes de su toma de poder en el país,

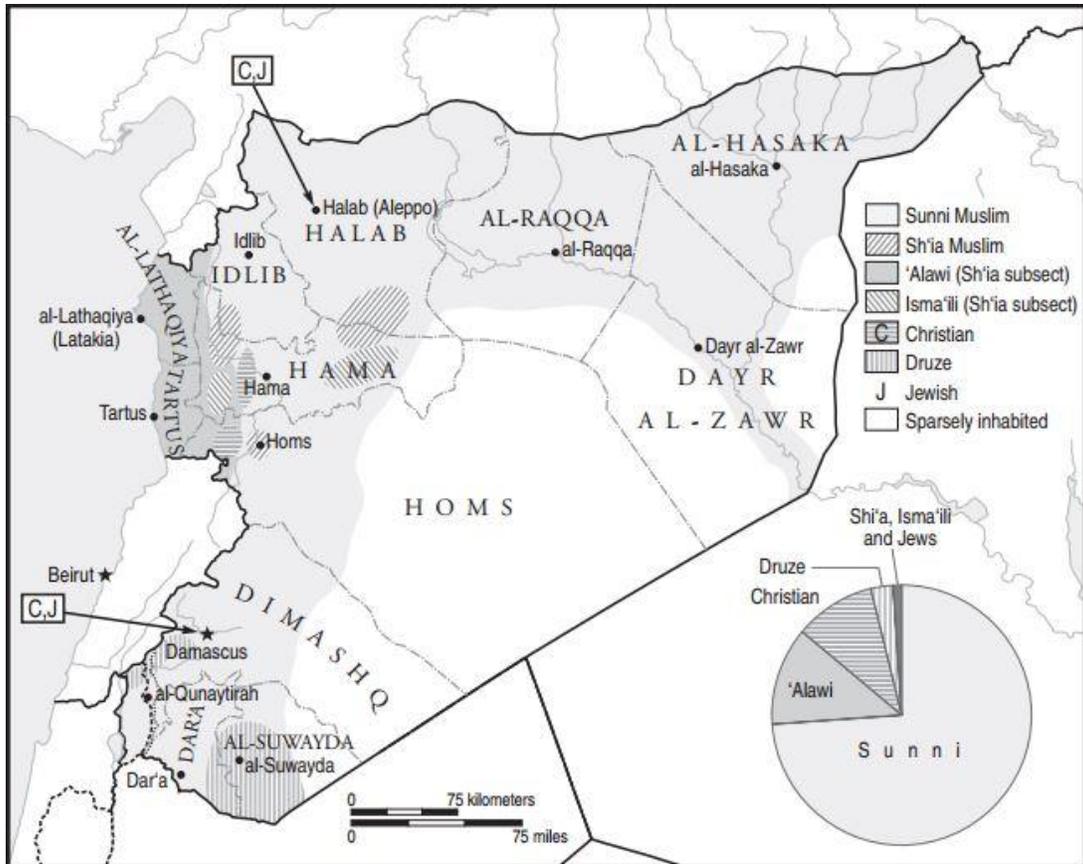
de los treinta y un oficiales que Al-Ásad escogió entre 1970 y 1997 como oficiales principales en las fuerzas armadas, para las formaciones militares de élite y para los aparatos de seguridad e inteligencia, no menos de diecinueve, o el 61.3%, han sido Alauitas. Sin embargo, el estatus socioeconómico general de los alauitas dentro de la comunidad siria en general no parece haber mejorado mucho en las últimas décadas (Mattar *et al.*, 2004).

Los alauitas fueron “durante muchos siglos, las personas más débiles, más pobres, más despreciadas y más atrasadas de Siria. Hoy en día, los alauitas dominan el gobierno, ocupan puestos militares clave, disfrutan de una parte desproporcionada de los recursos educativos y se están convirtiendo en ricos” (Pipes, 1989)

Berman (2013) explica que la dictadura de la familia Asad ha favorecido a la minoría alauita a expensas de otras comunidades religiosas y étnicas del ese país, produciendo un círculo vicioso lleno de hostilidad entre ellas. Es importante destacar la religión de la familia Al-Ásad. Como se había mencionado en párrafos anteriores, el poder de Bashar al-Ásad recae en gran proporción por el apoyo alauita y chiita de la población siria. Los dos mapas ilustran la diversidad religiosa (Mapa 3) y étnica (Mapa 4) dentro de todo el territorio sirio. Se puede observar la presencia de árabes y kurdos, entre otros, y como se había mencionado antes, la mayoría sunita, alauita, y cristiana, junto con un menor porcentaje de drusos, chiitas y judíos.



Mapa 3.- Demográfico religioso en Siria. Ilustración obtenida de: Leverett, F. (2005). *Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire*. Primera edición. Washington, D.C., Brookings Institution Press.



Mapa 4.- Demográfico religioso en Siria. Ilustración obtenida de: Leverett, F. (2005). *Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire*. Primera edición. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Hasta aquí se presentó una recopilación breve del desarrollo pre y pos independentista en Siria junto con la situación religiosa y étnica en la que este país es particularmente especial. En los restantes subapartados del capítulo se hará mención de Háfes al-Ásad, su ascenso al poder, y también las políticas interiores y exteriores relevantes a nuestro caso de estudio. Para finalizar se discutirá la sucesión a su hijo Bashar, el desarrollo de sus políticas ya estando en el poder y la situación en la que se involucró con la Primavera Árabe y la guerra civil.

### 3.4 Los 30 años del mandato presidencial de Háfes al-Ásad (1970-2000)

Uno de los aspectos claves para este trabajo y de la Siria moderna es tratar de comprender qué impulsó a Siria a ser lo que es ahora y que fue lo que provocó el descontento para el surgimiento de la Primavera Árabe y, posteriormente, la guerra civil. En este sub apartado se destaca la carrera militar y política del ex presidente, así como el momento en que Háfes al-Ásad impulsa un golpe de estado militar en 1963 y 1970 y

el ambiente político que crea a lo largo de sus treinta años en el poder. Para el final de este capítulo, también se analizan las decisiones políticas y económicas, la política interior (panarabismo, pansirianismo) y la exterior (relaciones con Estados Unidos de América, Rusia e Israel brevemente) durante los casi 30 años que Háfes estuvo en el poder hasta el 2000 con su muerte.

Háfes al-Ásad nació un 6 de octubre de 1930 en Qardāḥa, Siria. Fue el noveno de once hijos. Provino de una familia pobre de alauitas, una secta islámica minoritaria del chiismo. Su trayectoria política inició a la edad de 16 años cuando se unió como activista estudiantil a la rama siria del Partido Árabe Socialista Baaz<sup>21</sup> (región siria) en 1946 (Seddon, 2004).

De acuerdo con Seddon (2004) previo a los golpes de estado y de su designación como presidente de Siria en 1971, Háfes se formó como militar en la Academia Militar Homs de Siria en 1952 y, más tarde, se graduaría como piloto en la fuerza aérea en la Unión Soviética. En los años de 1959-1961 pasaría un periodo de exilio en Egipto. Es particularmente importante el exilio, ya que es cuando se reúne frecuentemente con otros oficiales de Siria y crea el Comité Militar Baaz, el cual sería clave para llevar al partido al poder en 1963 y, seguidamente, a él en 1971.

En 1966 lo nombran Ministro de Defensa, y cuando ocupaba esa posición, Siria pierde la Guerra de los Seis Días de 1967 y con ello los Altos de Golán<sup>22</sup> que quedaron bajo control de Israel (Seddon, 2004). Este conflicto provocó tensiones y divisiones dentro del círculo gobernante los años siguientes. Además, a partir de 1964 el Partido sufrió una división ideológica, una anti-marxista y civil, la otra militar (dirigido por Salah al-Jadid), y para 1966 “las tensiones se hicieron más fuertes y el grupo de Jadid obligó a

---

<sup>21</sup> El Partido Baaz tiene su fundación en Siria en 1940. Con el propósito de expandirse por todo el mundo árabe, se crearon secciones regionales en Transjordania (1948), Líbano (1949-1950) e Irak (1950-1951). Para 1951 se fusionó con el Partido Socialista Árabe y pasó a convertirse en el Partido Socialista Árabe Baaz (Seddon, 2004). “La doctrina que adoptaron fue “unidad, liberación, socialismo”, buscaban promover el humanitarismo, y se presentó como un partido nacionalista, populista, socialista y revolucionario. Principalmente la unidad árabe es el centro del Partido, por lo que el papel que juega el Islam va segundo. Además, tiene dentro de su ideología elementos socialistas que obtuvieron del socialismo nacional en Europa que vivía en esa época del nacimiento del Partido Baaz” (Seddon, 2004).

<sup>22</sup> Los Altos del Golán se encuentran en la frontera de Israel, Líbano, Jordania y Siria. Hoy en día “se encuentran bajo control israelí, aunque reclamados por Siria. Los gobiernos sirio e israelí todavía impugnan la propiedad de los Altos, pero no han utilizado la fuerza militar abierta desde 1974.” (Seddon, 2004).

Michel Aflaq, el líder del grupo civil, a exiliarse” (Seddon, 2004). Dos años después, entre 1968 y 1970 se empezó a visibilizar una lucha de poder entre Jadid y Haféz (Hinnebusch, 2003). Para 1970

un congreso de dos semanas intentó resolver el conflicto entre Jadid y Haféz al-Ásad, pero no tuvo éxito. Poco después de que Al-Ásad retiró a Jadid del poder y fue encarcelado, tomó el control del Partido. Hubo disidencia, pero en 1979 Assad ya había eliminado a los oponentes (Seddon, 2004).

Esta lucha de poder entre estos dos personajes, incluyendo la división de ideologías dentro del Partido Baaz permitió el ascenso de Haféz a la presidencia para el año de 1971. Ya en el poder, su posición dependía en gran medida de las fuerzas armadas, las cuales estaban lideradas por su hermano Rifaat. Los mecanismos que utilizó Háféz fue suprimir a la oposición y el de tener el control personal sobre todas las decisiones políticas importantes (Seddon, 2004).

al-Ásad estaba dispuesto a mantener el control estatal sobre la economía, evitando así que otros grupos en la sociedad obtuvieran poder económico o político. Políticamente, buscó construir un sistema donde el ejército fuera un símbolo del poder de Siria, así como un actor prominente en el control del país (Seddon, 2004).

El gobierno de Háféz se caracterizó por posturas anti-americanas y anti-francesas, ya que consideraba a los países de Occidente (principalmente los EE.UU.) colonialistas e imperialistas. Al-Ásad, además, se rehusó a reconocer al Estado de Israel durante todo su mandato. Dentro de sus políticas interiores, él deseaba convertir a Siria en el país líder de Oriente Medio, con el apoyo de los países colindantes. Su gobierno se pronunció como uno a favor de los palestinos y de la OLP (Organización para la Liberación Palestina), colaboró con otros países árabes con el fin de crear una unidad árabe entre ellos mismos (conocido como el panarabismo). La política interior que realizó Háféz al-Ásad, estuvo basada en una ideología arraigada por décadas y que había germinado en el mundo árabe.

A partir de este recuento histórico, algo que resalta en la historia de Siria es el *panarabismo* y *pansirianismo*. La primera es una ideología utilizada dentro del Partido Baaz –el cual Háféz estuvo integrado- y que después la incorporó a todos los niveles gubernamentales. Más que mencionar y relatar cada política interior del país, destaca el propósito de Háféz de seguir ciertos lineamientos ideológicos de su partido y crear e

impulsar una región que estuviera unificada por la unidad árabe. Esta ideología encontró un impulso en los años de la SGM y la ideología nazi, por tanto, tiene ligeros tintes nacionalistas, semi-socialistas y autoritarios.

El *panarabismo*, en sus orígenes, fue impulsado por cristianos, no obstante, la ideología se basa en dos cosas: crear una unión de musulmanes e impulsar el nacionalismo (emulando las ideas europeas de ese tiempo) (Pipes, 1990). Por otra parte, el *pansirianismo* se desprende del *panarabismo*, el cual empezó a popularizarse antes de la Primera Guerra Mundial y con las élites de ese tiempo, y tiempo después se expandió a otros grupos. “El pansirianismo atrajo apoyo solo de manera lenta y esporádica antes de la Primera Guerra Mundial. Sus orígenes se remontan a mediados del siglo XIX” (Pipes, 1990). Está centrado un poco más en los intereses de Siria, sin embargo, dentro de su marco ideológico, parten de las mismas bases.

Murphy (2012) relata que “al-Ásad gobernó con una mano firme y, en 1980, cuando los Hermanos Musulmanes<sup>23</sup> en Siria intensificaron su violenta campaña contra él, Al-Ásad autorizó una fuerte respuesta sin precedente: el bombardeo de la ciudad de Hama, donde se encontraba el cuartel general de dicho grupo.” El enfrentamiento entre ambos actores resultó en aproximadamente 10.000 muertes (Murphy, 2012).

Estas dos posturas también dieron como resultado una política exterior inamovible por casi treinta años, y una ruptura en las relaciones con los EE.UU. e Israel. Además, favoreció una relación –que resultaría duradera hasta el día de hoy– con la Unión Soviética (actualmente Rusia). Desde la perspectiva siria, los EE.UU son el principal patrocinador externo del ilegítimo Estado de Israel y un poder expansivo que busca la hegemonía regional (Leverett, 2005). A la vez, la Unión Soviética había intentado conseguir influencia en Oriente Medio y encontró una ventana de oportunidad en Siria y en Hafez. La razón de involucrarse en la región, fue porque creía que tenía un interés legítimo en un área cerca de sus fronteras (Neumann, 1983).

---

<sup>23</sup> La Hermandad Musulmana fue “fundada en Egipto en 1928. Se convirtió en un movimiento influyente por todo Oriente Medio. La Hermandad buscó establecer un movimiento político internacional moderno con el Islam como su fundamento ideológico. Buscó la aplicación de la ley islámica y resistir la penetración de las leyes occidentales en todas las llamadas sociedades musulmanas, principalmente en el norte de África y Oriente Medio” (Seddon, 2004).

La política exterior de Háfes se basó, principalmente, en posicionar a Siria como un país líder, con alta presencia en el mundo árabe, y apoyar, en ocasiones, a países que se encontraran en situaciones de ayuda:

después de la invasión y ocupación de Israel en el sur del Líbano en 1982-1985, Al-Ásad pudo reafirmar el control del país, obligando finalmente a los cristianos libaneses a aceptar cambios constitucionales que otorgaran a los musulmanes la misma representación en el gobierno. Al parecer, Al-Ásad también ayudó a los grupos terroristas radicales palestinos y musulmanes con base en Líbano y Siria (Seddon, 2004).

Leverett (2005) por tanto, resume en cuatro componentes la política exterior y el plan nacional de seguridad de Háfes al-Ásad:

- I. Establecer y proteger la posición de Siria en Líbano
- II. Definir y mantener la postura de Siria en la arena Árabe-Israelí
- III. Asegurar el papel de Siria en Oriente Medio
- IV. Gestionar la relación de Siria con los EE.UU.

En el 2000, MacFarquhar, cuando Háfes al-Ásad falleció, lo describió de la siguiente manera:

el oficial de la fuerza aérea que gobernó Siria durante tres décadas, transformó un Oriente Medio a un poder regional introvertido que perduró como el centro de la hostilidad árabe inflexible hacia Israel [...]. Entre los autócratas árabes que se convirtieron en actores en el perpetuo drama de negociar la paz en Oriente Medio, ninguno fue más cortejado, ni más distante, que el líder sirio. Ninguna paz duradera podría mantenerse sin él, pero tampoco podría negociarse con él. Un tratado se mantuvo esquivo en gran parte debido a su papel obstinado en la exigencia de cada pulgada del territorio sirio. La sangrienta toma de poder que organizó en noviembre de 1970 trajo estabilidad y la primera construcción moderna de carreteras, escuelas y hospitales. al-Ásad, seguidor del modelo soviético de un estado policial de partido único, construyó una red de 15 agencias de inteligencia competentes que espionaron a su propio pueblo.

Hafez al-Ásad siempre se opuso a la creación del Estado de Israel. Para él, la imposición de Israel en la región era una oportunidad de convertirse en el actor principal y de conseguir hegemonía. Hasta su muerte, fue un defensor de la Unión Árabe, por lo que recurrió al anti semitismo para ganarse a la población sunita; además de que siempre

luchó por recuperar y de deshacer la ocupación de Israel en los Altos de Golán (Seddon, 2004).

Por otra parte, Goldstone (2011) analiza los regímenes sultanistas. Esto brinda una explicación a la situación en Siria. Argumenta que [el régimen] tiene una debilidad y se amplifica a medida que el líder envejece y la cuestión de la sucesión se vuelve más aguda. Para el autor, en este tipo de régimen los gobernantes han sido capaces, en ciertas ocasiones, de entregar el liderazgo a los miembros más jóvenes de la familia. Esto sólo es posible cuando el gobierno ha estado operando con eficacia y ha mantenido el apoyo de la élite, como resultó con la muerte de Haféz y el ascenso al poder de Bashar.

### 3.6.1 La declaración de los 99 y la primavera de Damasco.

El 27 de septiembre del 2000, con la muerte de Haféz al-Ásad, 99 intelectuales sirios redactaron una carta, la cual expresaba la inconformidad con el régimen de Bashar al-Ásad (Leverett, 2005) (véase Anexo 3). En dicha misiva, los intelectuales hacen un llamado a la democracia y a la libertad (de expresión, de prensa y de reunión), a fin de terminar con el estado de Emergencia –establecido por el PSAB y a la ley marcial que habían estado vigentes en el país desde 1963. Además, pedían la liberación de los presos políticos, el regreso de los deportados y/o exiliados.

## 3.5 Sistema político sirio moderno

Siria está constituido como un Estado de partido único. A pesar de esto, también existen los “partidos de apoyo” o “satélite”, incluidos en el llamado *Frente Nacional Progresista*: el Partido Socialista Árabe, el árabe La Unión Socialista, el Partido Nacional Social Sirio, el Partido Demócrata Unión Socialista y el Partido Comunista, los cuales cuentan con un control mayoritario del parlamento y del gobierno. Su legislatura es unicameral, cuenta con 250 escaños, son elegidos por voto popular y sirven un término de cuatro años. Su sistema legislativo se basa en la ley islámica y un sistema de derecho civil (Seddon, 2004).

En el aspecto electoral, las elecciones sirias son mediante el voto popular y el cargo del Presidente tiene una duración de siete años. El presidente, además, hace el nombramiento del Vicepresidente, el Primer Ministro y los Viceprimeros Ministros. La

oposición en Siria es inexistente, a pesar de contar con más de un partido en el poder legislativo, sus partidos tienen poca influencia política que sea efectiva. En el periodo de Bashar al-Ásad, tomó la decisión de permitir “clubes de discusión después de asumir la presidencia, pero estos se redujeron más tarde. La verdadera oposición política proviene de los líderes religiosos conservadores y la Hermandad Musulmana que opera desde el exilio en Jordania y Yemen” (Seddon, 2004).

Desde que Bashar al-Ásad fue elegido presidente, los medios de comunicación como periódicos, internet, radio y televisión han sido fuertemente censurados. Sin embargo, se introdujo y fomenta el uso del internet, pero la radio y la televisión aun es controlada por el Estado. Se permitieron emisoras de radio independientes en el 2002, y a partir del 2001 por primera vez, hubo publicaciones independientes y actualmente existen 10 periódicos diarios (Seddon, 2004).

Hasta aquí, en este capítulo se presentó un breve marco histórico de Siria. Se expusieron los inicios del país como nación independiente; así como las condiciones socio-políticas y económicas en las que Hafez al-Asad consolidó su poder y su régimen autoritario por casi treinta años. A continuación, en el siguiente y último capítulo, narra la sucesión del poder a su hijo, Bashar, los retos que se le presentaron y la inconformidad de la población siria. Asimismo, se hará mención del movimiento prodemocrático conocido como la Primavera Árabe que se gestó en Oriente Medio y el norte de África, la cual dio inicio en 2010, y la posterior guerra civil en Siria, un conflicto violento que provocó una desestabilización geopolítica en la región. El resultado de este conflicto violento internacionalizado produjo un flujo masivo de refugiados, creando la peor crisis humanitaria que la comunidad internacional que ACNUR haya presenciado. Por último, se relata el plan de acción diseñado por el ACNUR como estrategia para contrarrestar los desplazamientos forzados en la población siria, así como la atención a 6 millones de refugiados sirios.

## CAPÍTULO 4 – El desarrollo de la Guerra Civil en Siria.

### 4.1 El ascenso a la presidencia de Bashar al-Asad

Con la muerte de su padre el 10 de junio del año 2000, Bashar al-Ásad se convierte en presidente de Siria. Esto llevó a que se hicieran cambios constitucionales para que el ascenso de Bashar fuera efectivo. Ese mismo día “el Parlamento vota por unanimidad para enmendar el artículo 82 de la Constitución siria, reduciendo el requisito de edad para presidente de 40 a 34, la edad de Bashar” (Leverett, 2005). La modificación al artículo permite que para el 27 de junio, el Parlamento elija por unanimidad a Bashar como presidente de la Republica (Leverett, 2005).

El primer año como presidente impulso cambios significativos en lo social y político. A mediados de noviembre del 2000, Bashar tomó la decisión de firmar una amnistía que liberaría a centenares de prisioneros políticos. A la vez, redujo penas de prisión en delitos económicos, decretó que una prisión se convirtiera en un hospital y elevó los salarios a funcionarios en un 25% (Leverett, 2005). Dichos decretos y decisiones generaron cierto optimismo entre la población. No obstante, a pesar de sus decisiones a favor de lo político-social, siguió recibiendo críticas y demandas por parte de la población siria en los años siguientes. Para 2004, activistas, periodistas y parte de la sociedad civil, demandaban la liberación de más presos políticos, así como la solicitud de acabar con la Ley de Estado de Emergencia (decretada en 1963).

A pesar de lo anterior, al paso del tiempo, en Siria las protestas tomaron fuerza y esto dio inicio a ciertas demandas hacia el régimen de Bashar al-Ásad; entre ellas, la población inconforme solicitó derogar la ley de Emergencia, la legalización de partidos políticos, y la destitución de oficiales locales corruptos. Las demandas provocaron una violencia generalizada en el país, y el gobierno cedió: derogó la ley del Estado de Emergencia (en 2011) (González, 2019), creó nuevas leyes para permitir nuevos partidos políticos y liberalizó elecciones locales y nacionales. Asimismo, la oposición exigió la renuncia de al-Ásad; aunque no lo consiguió. El gobierno utilizó la violencia para detener a la oposición, pero lo único que logró fueron choques extensos y violentos entre las fuerzas del gobierno y sus adversarios. Sin embargo, la presión internacional creció contra el régimen de al-Ásad y la crisis política se intensificó a finales del 2011. Debido a esta inestabilidad política, la Liga Árabe, la Unión Europea, Turquía y los Estados

Unidos de América impusieron sanciones económicas contra del régimen de al-Ásad como una medida para modificar la situación interna (CIA, 2019).

Debido a las maniobras y estrategias políticas que implementó su padre, Bashar había heredado un régimen en el que el poder estaba concentrado en la minoría Alauita.

En el análisis de la situación Siria, Goldstone (2011) sostiene que Bashar al-Ásad

ha mantenido hasta ahora el apoyo nacionalista debido a sus políticas duras hacia Israel y Líbano. Todavía mantiene los masivos programas estatales de empleo que han tenido a los sirios pasivos durante décadas, pero no tiene una base masiva de apoyo y depende de una pequeña élite cuya corrupción es cada vez más notoria. A pesar de que es difícil decir cuán firme es la élite y el apoyo militar para al-Ásad, es probablemente que dicho régimen sea más débil de lo que parece y podría desmoronarse rápidamente ante las protestas de base amplia” (p. 10).

En el siguiente sub apartado se centra en el estallido de violencia que germinó en la sociedad civil, hasta la culminación con el evento de la Primavera Árabe y provocando una guerra civil en la región.

## 4.2 Primavera Árabe (2010-2012)

La Primavera Árabe es considerada como un movimiento democrático mediante el cual la población de Oriente Medio y el norte de África se sublevó contra los regímenes autoritarios de sus países. La Primavera Árabe tuvo su epicentro en Túnez, el 17 de diciembre de 2010. Mohamed Bouazizi fue un hombre tunecino de 26 años que se inmoló en forma de protesta. Parte de sus intenciones fueron debido a que se encontró en una situación extrema: incapaz de encontrar un trabajo formal, le fue confiscado su carro de frutas; junto con la humillación por parte de los oficiales municipales al momento de presentar una queja de lo ocurrido (Goldstone, 2011). La muerte de Bouazizi es reconocida como un suceso clave de las protestas de la Primavera Árabe. A partir de ese momento, y a lo largo de la primavera del siguiente año hasta el 2011, Oriente Medio y el norte de África, sufrió un cambio radical y profundo respecto de su situación política.

Economías estancadas y en declive, salarios bajos y tasas de desempleo en aumento fueron razones para las protestas que se desataron en la región. Respecto al incremento de las tasas de desempleo, su problema residía en la inconformidad de

jóvenes con estudios superiores sin empleo que batallaban en encontrar trabajo formal, “en muchas economías en desarrollo, el sector informal proporciona una salida para los desempleados. Sin embargo, los sultanes en el Medio Oriente dificultaron incluso esas actividades” (Goldstone, 2011).

En Oriente Medio y el norte de África, los regímenes estaban relativamente consolidados; en Libia, Gadafi se encontraba en el poder desde 1969; los Asad estaban gobernando Siria desde 1970; Ali Abdullah Saleh en Yemen en 1978; En Egipto, Mubarak estuvo en el cargo desde 1981; y en el caso de Túnez Zine el-Abidine Ben Ali desde 1987 (Gause, 2011).

El desarrollo de estas protestas y rebeliones armadas contaba con un factor que otros movimientos prodemocráticos y contra regímenes opresivos no tuvieron en su momento. La Primavera Árabe estaba siendo observada y difundida por el mundo. Los regímenes se encontraban al descubierto, así como el seguimiento de las protestas, y la organización en los levantamientos de cada país correspondiente.

Tiranías estables fueron derrocadas y se realizaron masivas protestas. En Egipto se instauró la tiranía, Libia y Siria sucumbirían al caos, y Túnez sería el único país capaz de realizar la transición hacia un gobierno democrático (Rose, 2016). Después de las partidas relativamente sin sangre de Zine el-Abidine Ben Ali en Túnez y Hosni Mubarak en Egipto, y junto con la exitosa lucha para destituir a Muammar al-Gadafi en Libia, muchos asumieron que la caída de al-Ásad sería inevitable e inminente (Murphy, 2012).

En este contexto regional se inscribe el conflicto sirio. No debe olvidarse que “el costo de la primavera árabe daría por resultado 1.3 millones de muertos y 14 millones de refugiados” (Rose, 2016). Para este trabajo, se argumenta que la primavera árabe fue el antecedente principal de la guerra civil que se vivió en Siria durante ocho años. Túnez sería el país líder de las fuertes rebeliones propagadas por toda la zona. “En Egipto, el país más poblado, la caída de Mubarak llevó a la Hermandad Musulmana al poder por la vía del voto, siendo su fundamentalismo despótico sustituido por la dictadura secular de Al-Sisi” (Schamis, 2018). A diferencia de todas las predicciones, Bashar al-Ásad permanecería en la presidencia de Siria. La Primavera Árabe es considerada un antecedente directo a la guerra civil en Siria y el descontento en general de la presidencia de Bashar al-Asad.

### 4.3 Guerra Civil (2011-2016).

Previo a las protestas, en la primera década de Bashar, se pensaba que impulsaría reformas económicas, ciertas libertades y una apertura democrática en el país. Sin embargo, no sucedió. Los principios del conflicto en Siria empezaron por el empobrecimiento gradual de la población siria, y una economía estancada.

Las protestas empezaron el 15 de marzo de 2011, cuando en la ciudad de Deraa el *muhabarat*<sup>24</sup> detuvo y torturó a 15 adolescentes por pintar paredes con mensajes en contra del régimen y a favor de la Primavera Árabe (Sanz, 2019). El evento tuvo como resultado la muerte de cuatro de los quince detenidos, por parte de las fuerzas de seguridad. Al otro día, empezaron las protestas por cientos de personas. Al principio, las demandas consistían en finalizar la ley de Estado de emergencia y ofrecer soluciones a la economía siria. Las protestas escalaron para el 19 de marzo, y junto al antecedente de la Primavera Árabe, los sirios empezaron a demandar desde una postura prodemocrática y de lucha por libertades. Aunque el régimen intentó reparar el incidente de los 4 protestantes muertos, los disturbios y protestas siguieron.

El gobierno hizo el intento de reprimir las protestas de manera violenta, por lo que la población, cansada de ser reprimida sistemáticamente por parte del Estado, decidió cambiar sus protestas pacíficas a violentas. Para finales del mes de marzo, la población inconforme “incendió la sede local del partido único Baaz, el Palacio de Justicia y una empresa del magnate Rami Makhlouf, primo del presidente y considerado el símbolo máximo de la corrupción endémica del régimen” (González, 2011). Dos meses después, “cientos de miles estaban protestando en todo el país exigiendo la salida de al-Asad” (BBC Mundo, 2017) Las manifestaciones fueron progresando hasta que se empezó a gestar un conflicto violento y la oposición empezó a armarse. Con cada acto represivo y violento que el gobierno cometía, la población respondía con más protestas en más regiones.

Háfez al-Ásad se había encargado de crear un régimen en el que el poder descansaba en la minoría religiosa alauita del país. Sin embargo, para Bashar, la

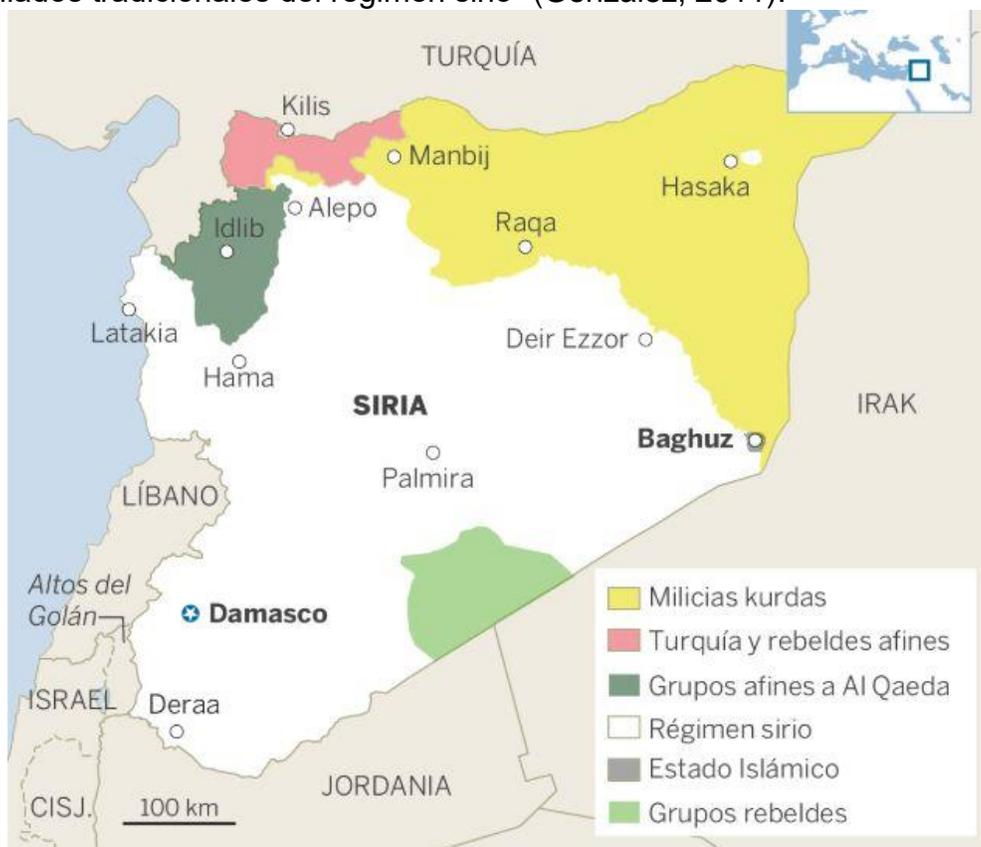
---

<sup>24</sup> El servicio de inteligencia baazista.

situación en el país no ayudaba a mantener a la población siria tranquila. Su forma de infundir miedo y la represión sistemática se manifestó

en los territorios y zonas urbanas de los árabes sunitas del país. Se estalló en Daraa, una remota ciudad provincial en el sur, luego se extendió a Hama, Homs, Yisr al-Shugur, Rastán, Idlib y Deir ez-Zor –saltando sobre las áreas kurdas y drusas y los pueblos de montaña y ciudades costeras que conforman las fortalezas alauitas. La violencia en el levantamiento sirio ha sido más pronunciada en Homs, la tercera ciudad más grande del país, debido a su demografía explosiva --dos tercios de sunitas, un cuarto de alauitas, el décimo cristiano (Ajami, 2012, pp. 6).

Es en 2011 cuando la guerra civil empieza a ser ¿vocalizado? por la comunidad internacional. Es con las críticas internacionales que se empieza a introducir “en el Consejo de Seguridad de la ONU un borrador de resolución de condena, que sin embargo tenía pocas posibilidades de llegar a aprobarse por la oposición de Rusia y China, aliados tradicionales del régimen sirio” (González, 2011).



Mapa 1.- Zonas de control en Siria en la actualidad (2019). Mapa obtenido de Sanz, J. C. (2019). Siria, la primera guerra mundial del siglo XXI. El País. [En línea] Disponible en [https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552645578\\_964662.html](https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552645578_964662.html) (Consultado el 10 de julio de 2019).

Con el estallido de la guerra civil, Ajami (2012) señala que la seguridad establecida por Háfes, junto con el PSAB y los soldados alauitas, desapareció. El autor argumenta que en el momento en el que desapareció el consentimiento y el entusiasmo popular, el Estado descansó en el miedo y el miedo fue derrotado. Para Ajami (2012), en Siria, los vínculos entre los que tienen el poder y la población se rompieron irreparablemente. Recalca que, a pesar de que Háfes había cometido crueldades durante su mandato, él siempre logró permanecer dentro del pabellón árabe. Sin embargo, su hijo Bashar se comportó de forma diferente. Ajami lo describe como imprudente y menciona que sus acciones han impulsado, incluso en la Liga Árabe, que tiene una historia de pasar por alto las locuras de sus miembros, a suspender la membresía de Damasco (p. 12).

Desde la temprana atención internacional, hasta el involucramiento de actores externos, para 2011 se estaban manifestando los inicios de la futura crisis de refugiados, “el Gobierno de Ankara contabilizaba algo más de 2.400, acogidos en un campamento de la Media Luna Roja, pero muchos otros se instalaban directamente en casas de familiares, ya que la provincia turca de Hatay había sido de Siria en 1938 y numerosas familias quedaron separadas (González, 2011).

#### 4.4 Plan Regional de Refugiados y Resiliencia (3RP)<sup>25</sup>

La guerra civil en Siria provocó una desestabilización en Oriente Medio y en la geopolítica internacional. Los actores tanto internos como externos provocaron la salida de 5.6 millones de refugiados y un desplazamiento interno forzoso a diferentes zonas del país de 6 millones de sirios (en total, un poco menos de la mitad de la población total del país) (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019b).

Desde 2011, con los inicios de la guerra civil en Siria, ya estaban empezando a huir los primeros refugiados a Líbano, Jordania y Turquía. Diferentes problemáticas empezaron a propagarse para los que huían del país. A partir del 2012, refugiados fueron víctimas de tuberculosis en campos de Líbano, además de que la agencia no pudo prevenir las malas condiciones de clima en los países vecinos de Siria. A finales del 2013,

---

<sup>25</sup> Por sus siglas en inglés

Líbano también empezaba a ser perjudicada por el conflicto sirio, individuos de Hezbollah estaban bombardeando la capital, Beirut (Migration Policy Centre, s.f.).

Hasta la fecha, la situación de los refugiados sirios se considera inestable y preocupante. Actores internacionales como la ONU y el ACNUR abordaron el tema con precaución, sin embargo, los resultados hasta el día de hoy se consideran lentos en eficacia. Para 2016 se había ideado un plan llamado Plan Regional de Refugiados y Resiliencia (3RP). El plan consiste es

una plataforma estratégica, de coordinación, planificación, promoción y programación para socios humanitarios y de desarrollo para responder a la crisis de Siria a nivel regional y en los países de acogida. Si bien la estrategia, la planificación y la programación son procesos liderados por los países, se persigue la coherencia regional para garantizar la coherencia en la planificación y la implementación de la respuesta, promover herramientas comunes, estándares e innovación, y mejorar los esfuerzos de promoción a nivel mundial y regional (United Nations High Commissioner for Refugees, s.f.).

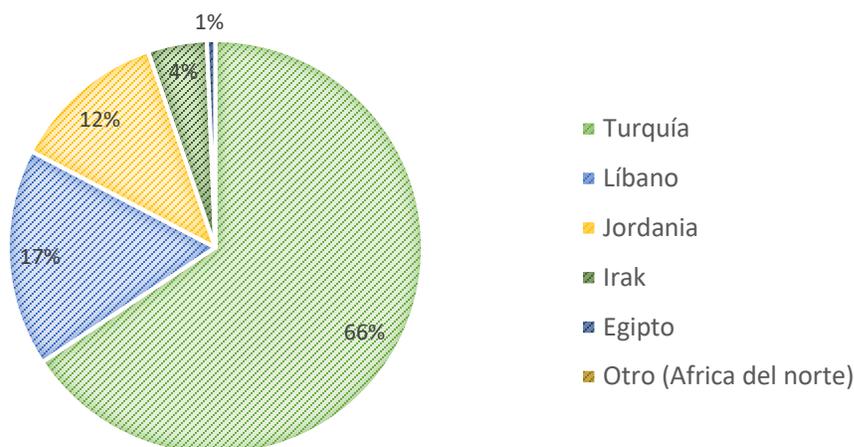
A diferencia de los otros casos de estudios mencionados en este trabajo, el ACNUR tiene varias funciones y además, como OI líder en temas humanitarios, ha tenido que coordinarse con un sinfín de OI, ONG;s y gobiernos para poder abastecer la creciente demanda de atención para los refugiados. En el Plan Regional de Refugiados y Resiliencia (3RP), se mencionan los sectores que se atienden actualmente.

- I. Protección
- II. Seguridad de comida
- III. Educación
- IV. Salud y nutrición
- V. Necesidades básicas
- VI. Refugio
- VII. Agua / Higiene
- VIII. Sustentos de vida (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019b).

Para el ACNUR, esto es la ejecución de un procedimiento operacional básico. Sin embargo, como menciona arriba, la magnitud del problema y del flujo masivo de refugiados, ha orillado al Alto Comisionado a recurrir en su mayoría a la responsabilidad

compartida con la comunidad internacional, principalmente los cinco países que acogen al mayor número de refugiados sirios (véase grafica 6).

### TOTAL DE PERSONAS DE INTERÉS POR PAÍS DE ASILO



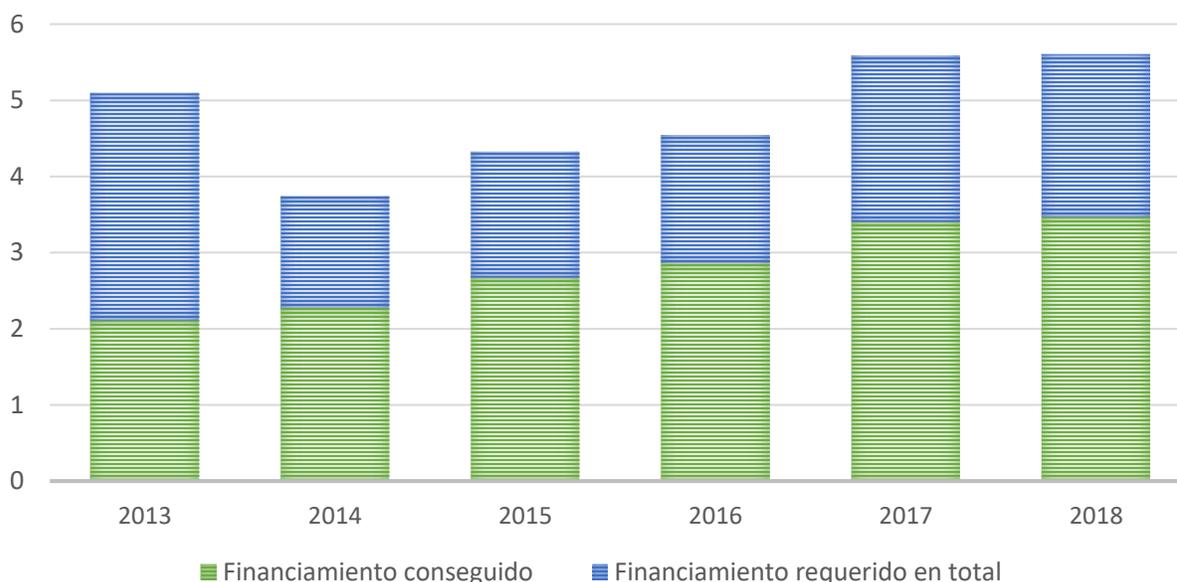
Gráfica 6.- Total de personas (sirias) de interés país de asilo. Fuente: Datos tomados del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la tabla con el mismo nombre. <https://data2.unhcr.org/es/situations/syria>, consultado el 30 de junio de 2019.

Sanz (2019) señala que el ACNUR prevé el retorno de unos 250.000 de los 5,6 millones de sirios expulsados de su país a causa de la guerra. No obstante, debido a que es un problema a largo plazo, que no se tenía contemplado como en los años previos, el ACNUR tiene que manifestar su autoridad, de manera que las soluciones y estrategias previstas sean apoyadas por los Estados. De igual manera, como se menciona más adelante, el financiamiento del ACNUR ha sido destinado en su mayoría, a la crisis en Siria.

como en años anteriores, la República Árabe Siria continuó siendo el país con la mayor población de desplazados forzosos del mundo. Al concluir 2017, había 12,6 millones de desplazados forzosos sirios, que incluían a 6,3 millones de refugiados, 146.700 solicitantes de asilo y 6,2 millones de desplazados internos. La segunda mayor población desplazada del mundo era la de Colombia, con 7,9 millones de víctimas del conflicto, la mayoría de ellas desplazados internos (7,7 millones)” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018).

En el resumen financiero del primer trimestre del año de 2019 se expone el fondo disponible que el 3RP ha tenido en los años previos (véase grafica 7). A pesar de que ha conseguido un financiamiento gradual conforme los años, a la vez, ha aumentado su financiamiento requerido en total llegando a los 5.47 billones de dólares requeridos.

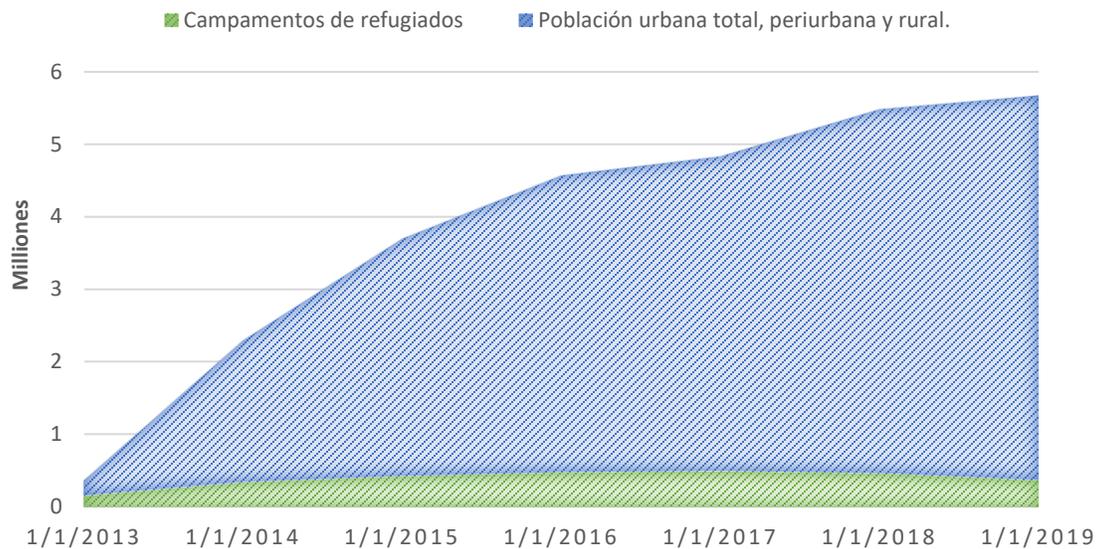
### RESUMEN FINANCIERO DEL 3RP EN AÑOS PREVIOS (2013-2018).



Gráfica 7.- Resumen financiero del 3RP en años previos (2013-2018). Elaboración propia. Datos obtenidos de (United Nations High Comissioner for Refugees, 2019).

Dos de cada tres refugiados provienen solamente de cinco países: Siria, Afganistán, Sudan del Sur, Myanmar y Somalia (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2019a). Debido a la gran magnitud de personas desplazadas, Europa es vista como un lugar de destino de la mayoría de personas de estos países, principalmente de Siria. Es por la gran cantidad de sirios que buscan seguridad, la saturación por parte del ACNUR, y la falta de vías legales que la agencia proporciona, ha orillado a los refugiados a huir sin la asistencia del Alto Comisionado, “desde el 2015 1.4 millones se han arriesgado a huir en botes o balsas para llegar a Grecia, Italia y España” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018).

## REFUGIADOS SIRIOS REGISTRADOS



Gráfica 8.- Tendencia de refugiados sirios, con cada año, registrados bajo el mandato del ACNUR. Estimado de refugiados sirios en los países de Egipto, Irak, Jordania, y Líbano, así como refugiados sirios registrados en el norte de África hasta el 13 de junio de 2019. Gráfica tomada del ACNUR en <https://data2.unhcr.org/es/situations/syria>, consultado el 30 de junio de 2019.

Parte de los mecanismos para brindar soluciones duraderas fue el reasentamiento. Sin embargo, a lo largo del conflicto, el ACNUR ha tenido barreras conforme a la participación de los Estados Contratantes. La crisis humanitaria en Siria, para los países líderes de la comunidad internacional, cada vez más, ha sido rezagada dejando de lado una solución. Esto provoca que la respuesta y las estrategias que el ACNUR intenta implementar sean detenidas por tiempo o por cuestiones de dinero.

## CONCLUSIONES

El ACNUR tiene una larga trayectoria. De haberse creado para un solo objetivo, ante las situaciones de emergencia posteriores a la SGM se fue transformando en una organización burocrática con autonomía propia. A esta OI se le debe la idea moderna de refugiado, ya que desarrolló una serie de definiciones con la finalidad de auxiliar solo a aquel que cumpliera con el contenido del concepto. No solamente eso, además, paso de ejecutar planes específicos a elaborar procedimientos que, posteriormente estandarizó. Como se mencionó, el ACTUR, a lo largo del siglo XX obtuvo autoridad moral, autoridad por experiencia y autoridad por delegación de tareas. Sin embargo, el contexto de los conflictos del presente siglo se volvió más complejo, al igual que la geopolítica global. El ACNUR no ha podido responder de igual manera -caso Siria- como lo hizo en determinadas crisis humanitarias.

Las situaciones de emergencia se agudizaron en la segunda mitad del siglo XX y el ACNUR fue capaz de presentar soluciones únicas y duraderas, como se ejemplificó con los casos de Kosovo, los países centroamericanos y Vietnam. En estos casos, los actores involucrados en los conflictos eran limitados y hubo países que, expresamente, se involucraron para ofrecer una solución.

Ahora bien, debe reconocerse que para que los programas por parte del ACNUR sean exitosos, se requiere de una cooperación internacional de norte a sur, y que los países sean capaces de ofrecer apoyo a proyectos regionales e internacionales, ya que la agencia especializada de la ONU no puede ejecutar planes de acción solitariamente, sobre todo, porque desde su creación existe la pre-condición y se ha mostrado una y otra vez, como las crisis de refugiados no pueden ser contenidas, y mucho menos reducirlas, si no existe una cooperación y acuerdos multilaterales entre todos los Estados Contratantes que firmaron el Estatuto de la Agencia especializada.

Se debe recalcar también que, desde su creación, se ha reiterado por parte del ACNUR y de la Asamblea General, la participación que deben de tener los gobiernos ante este tipo de situaciones. Como fue mencionado en el capítulo dos, se han presentado situaciones extremas y de gran magnitud de refugiados a lo largo de sus 60 años de existencia, y solo se consideran ciertos casos aislados como exitosos. El apoyo de todos los países necesita ser algo esencial. Varios autores recalcan y aconsejan lo

mismo. Desde consultores que han participado en análisis sobre los diferentes programas que se han realizado, concuerdan que debería de existir pre-condiciones y una voluntad por parte de los países para poder obtener resultados satisfactorios y de largo plazo.

No obstante, la responsabilidad de ayudar a refugiados, creo yo, ha sido redefinida. Desde el fin de la guerra fría, los conflictos ya no pueden ser considerados como conflictos de dos bandos, al contrario, los actores se han incrementado, ya sea por financiamiento a un grupo en particular o por alianzas entre países que consideran al lugar del conflicto como una zona de importancia geopolítica. Los conflictos actuales son de mayor complejidad y, en las últimas dos décadas, se ha incrementado un sentimiento nacionalista lo cual ha generado una geopolítica aislacionista.

El caso de Siria refleja, en parte, el agotamiento del ACNUR, una OI que se ha manejado con presupuestos que, en la actualidad, no son suficientes para una actuación rápida, eficiente y duradera. El conflicto sirio escaló a partir de un movimiento regional – la Primavera árabe- y el desenlace fue más de 5 millones de refugiados. Parte del problema, por el cual me interesé analizar el resultado de la guerra civil de Siria en Oriente Medio fueron las tensiones que se llevaron a cabo entre los países involucrados, y la falta de cooperación internacional. Además, el conflicto mostró posiciones encontradas entre Estados Unidos y Rusia, que tuvo como resultado la acción de veto dentro de la ONU, limitando las posibilidades del Alto Comisionado. Situación inédita ya que son países que financian la OI y a la vez, también ¿donaron con armas y tropas? a la zona de conflicto, empeorando la situación de Siria por más de un lustro.

Es relevante mencionar que los tres casos que ejemplificaron la actuación del ACNUR se dieron en un periodo de tiempo, fueron previas y se desarrollaron en un contexto de la guerra fría y unos años después de la caída de Berlín. ¿Es contraste, lo diferencia? a la guerra civil de Siria, es que se desarrolló posterior al 9/11 y el conflicto violento, de acuerdo a nuestra definición, fue internacionalizado.

Algo más que debería de ser tomado en cuenta para el entendimiento de los actuales mecanismos internacionales entre los Estados y las Organizaciones Internacionales es el inminente resurgimiento del nacionalismo, la ultra derecha y políticas aislacionistas. Añado esto en mis conclusiones por el hecho de que actualmente existe una preocupación colectiva entre países miembros de la ONU porque países que

en el pasado apoyaron a la OI, en la actualidad han restringido su participación como gobiernos de asilo y, a la vez, han disminuido su contribución económica (financiamiento). El resultado ha sido que el ACNUR tiene un papel limitado debido a que no puede apoyar a los países que, si se han mostrado dispuestos a acoger refugiados sirios, por ejemplo, Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto.

El resurgimiento de la ultra derecha y del conservadurismo provoca cambios radicales a las políticas exteriores al momento de cambios en administraciones entrantes. El contexto se llega a apreciar más en cuanto se toman los conceptos de conflictos violentos y se analizan los contrastes entre la situación de refugiados pre-guerra fría y pos-guerra fría. Incluir en planes nacionales de desarrollo a los refugiados y desplazados significaría un incremento positivo en lo económico y social.

La mayoría de las veces, si no es que todas, las soluciones que tiene que brindar el ACNUR, implícitamente significan también conseguir un medio común para todos en el que se basen en reducir las preocupaciones que tienen los estados partícipes respecto a su seguridad nacional.

Según los datos y las estadísticas que proporciona el ACNUR (2019), una persona se convierte en desplazado cada dos segundos, esto significa 30 personas por minuto, y en el mundo, 1 de cada 108 personas es o un solicitante de asilo, DI o un refugiado. Esto señala la gravedad en las crisis humanitarias. Alrededor del mundo se viven crisis que desatan resultados catastróficos los cuales son cada vez más difícil de manejar. El incremento de personas desplazadas año con año dificulta la manera de responder del ACNUR. Cada vez lo gobiernos nuevos de ultra-derecha, conservadores y proteccionistas no comparten la responsabilidad entre países y las OI. Esto reduce las posibilidades de una vida digna las personas desplazadas. Por un lado, la repatriación voluntaria sigue siendo un concepto clave dentro del Estatuto del ACNUR como en la Ley de refugiados. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el ACNUR ha tratado de encontrar formas de repatriación a los solicitantes de protección, violando sus derechos humanos fundamentales. Además, hechos que se han difundido en periódicos alarman sobre la situación actual. El periódico *El Mundo* reportó que trabajadores del ACNUR, dentro de campamentos de refugiados, pedían sexo a cambio de comida o servicios básicos que se supone ofrecen los campamentos. Asimismo, se señaló que la

ONU tiene conocimiento de esto; no es la primera vez que se ha dado a conocer una situación tan alarmante. Es importante que se denuncien los comportamientos de funcionarios y se revierta la situación, ya que los refugiados son personas vulnerables y son expuestos a situaciones denigrantes y humillantes que, además, les arrebatan su integridad.

Aunado a ello, como se mostró, en el primer trimestre del 2019, el programa 3RP evidenció deficiencias en diferentes ámbitos. De las ocho tareas que se habían contemplado dentro del programa del ACNUR para Siria, ninguna había recaudado los fondos suficientes para su atención.

Barnett y Finnemore (2005) aluden al hecho de que más allá de la asistencia internacional que las OI y el ACNUR brindan, son ellas las que asisten y se encargan en grandes rasgos de volver a construir naciones, y de auxiliar a transiciones pacíficas pos conflicto, básicamente obtienen la misión de reconstruir Estados completos. Algo así se puede observar con el conflicto de Kosovo, ya que al momento en el que el ACNUR se retiró, dejó a cargo una administración bajo la pupila del Alto Comisionado, con el propósito de observar los progresos ante las misiones establecidas. El UNMIK sigue en vigencia y además cuenta con una policía civil. Es así como a pesar de la retirada del ACNUR, la presencia del actor internacional pasa a un segundo plano, pero dejando a cargo a una sub-agencia.

A lo largo de la historia siempre han estado presentes los refugiados. Considero importante recalcar el hecho que la conceptualización de la palabra y la operacionalización le ha otorgado un papel importante en el siglo XX y XXI. Su visibilidad junto con la agencia especializada ha sido en su mayoría gracias al incremento de la tecnología. Siempre han existido refugiados. La institucionalización de controlar los flujos de movimiento (en este caso de desplazamientos forzados) orilló a lidiar con la situación por medio de OI. Es hasta el último siglo que se crea la prioridad de controlar y regular las entradas y salidas de las personas. Asimismo, la creación de leyes de inmigración junto con la aceleración del nacionalismo y la cultura de fronteras, orilla a las personas que fueron desplazadas forzosamente a no tener opción de huir, debido a que quitan sus derechos como ciudadanos, así como la imposibilidad de conseguir la ciudadanía en otro país.

Actualmente con la utilización de la tecnología hay un acceso casi ilimitado a cualquier situación de mundo y de una manera simultánea. Esto provoca una visibilidad ante las crisis humanitarias y crea una presión sin precedentes a la institución. Además de que, con los inicios del ACNUR, el mundo occidental poseía un privilegio de atención por parte de la agencia y Estados importantes. La importancia de atender la situación de Occidente era considerada de vital importancia. Fue hasta 1965 que la agencia pudo introducir sus mecanismos de protección al Tercer Mundo (o países subordinados a los intereses de los países hegemónicos). Esto sensibiliza la forma en la que la agencia aborda las crisis humanitarias.

Ahora, los sirios aún esperan una salida a su situación, los refugiados y desplazados también, sobre todo por la negativa de muchos países de acogerlos. El ACNUR, por su parte, modificó el estatus de los refugiados, se burocratizó y, ahora se ha visto rebasada en un mundo donde priva el interés geopolítico.

## Bibliografía

Ajami, F (2012). *The Arab Spring at One*. Foreign Affairs. March/April.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007) *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Preguntas y respuestas*. Ginebra.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018) *Tendencias globales*. Available at: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019a) *Refugee facts*. Available at: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/> (Accessed: 30 June 2019).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019b) *Syria Regional Refugee Response, ACNUR*. Available at: <https://data2.unhcr.org/es/situations/syria#category-1> (Accessed: 10 August 2019).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (no date a) *Personas desplazadas internas, ACNUR*. Available at: <https://www.acnur.org/personas-desplazadas-internas.html> (Accessed: 20 September 2018).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (no date b) *Soluciones duraderas, ACNUR*. Available at: <https://www.acnur.org/soluciones-duraderas.html> (Accessed: 1 August 2019).

Asamblea General (1987) *La situación en Centroamérica: Amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz*. Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua. Available at: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR\\_HN\\_GT\\_NI\\_SV\\_870807\\_EsquipulasII%28esp%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR_HN_GT_NI_SV_870807_EsquipulasII%28esp%29.pdf).

Barnett, M. and Finnemore, M. (2004) *Rules for the world: International Organizations in Global Politics*. First. New York: Cornell University.

BBC Mundo (2017) *7 preguntas para entender el origen de la guerra en Siria y lo que está pasando en el país, Animal Político*. Available at:

<https://www.animalpolitico.com/2017/04/preguntas-que-esta-pasando-siria/> (Accessed: 10 August 2019).

BBC News (2019) *Syria country profile*, BBC. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14703856> (Accessed: 11 August 2019).

Betts, A. (2006a) *Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA*, *New Issues in Refugee Research*. Geneva.

Betts, A. (2006b) 'NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA Evaluation and Policy Analysis Unit', (120). Available at: <http://www.refworld.org/pdfid/4ff163c82.pdf>.

CIA (2019) *The World Factbook: Syria*, CIA. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html> (Accessed: 11 August 2019).

Demmers, J. (2016) *Theories of Violent Conflict*, *Theories of Violent Conflict*. New York: Routledge. doi: 10.4324/9781315715025.

González, E. (2011a) 'Miles de refugiados sirios cruzan la frontera de Turquía', *El país*, 10 June. Available at: [https://elpais.com/diario/2011/06/10/internacional/1307656807\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/06/10/internacional/1307656807_850215.html).

González, E. (2011b) 'Miles de sirios exigen libertad y el fin de la corrupción', *El país*, 22 June. Available at: [https://elpais.com/diario/2011/03/22/internacional/1300748414\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/03/22/internacional/1300748414_850215.html).

González, E. (2019) *El Gobierno sirio deroga la Ley de Emergencia vigente desde 1963*, *El país*. Available at: [https://elpais.com/internacional/2011/04/19/actualidad/1303164002\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/04/19/actualidad/1303164002_850215.html) (Accessed: 10 August 2019).

Goodwin-Gill, G. S. (2008) 'Convencion sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados', pp. 1–12.

Hinnebusch, R. (2003) *The international politics of the Middle East*. Manchester:

Manchester University Press.

Iglesias Velasco, A. J. (2001) 'La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)', *CIDOB d'Afers Internacionals*, (56), pp. 115–139.

Leverett, F. (2005) *Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire*. First Edit. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Mattar, P. *et al.* (2004) *Encyclopedia of the Modern Middle East & North Africa*. Second. Edited by Philip; Mattar. MacMillan.

Minahan, J. B. (2016) *Encyclopedia of Stateless Nations: Ethnic and National Groups around the World*. Second. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC.

Naciones Unidas (no date) *Resoluciones, Naciones Unidas*. Available at: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions> (Accessed: 30 October 2017).

Naciones Unidas, A. G. (1950) *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organizacion de las Naciones Unidas*. Ginebra.

Naciones Unidas, A. G. (1951) 'Convención sobre el Estatuto de los Refugiados', 189, pp. 1–17.

Naciones Unidas, A. G. (1967) *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*.

Naciones Unidas, A. G. (1989) *Los refugiados centroamericanos y la conferencia internacional sobre refugiados centroamericanos*. Suiza.

Naciones Unidas, C. de S. (1999) *Resolución 1244 (1999), ONU*. Ginebra. doi: 10.1111/j.1755-148X.2011.00912.x.

Neumann, R. G. (1983) 'Assad and the Future of the Middle East', *Foreign Affairs*, 62(2), p. 21.

ONU. Asamblea General (2015) 'Resolución 69/152. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. A/RES/69/152', 428(V), pp. 1–4. Available at: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9956>.

ONU (2000) 'Annual theme : UNHCR [at] 50 : from response to solutions', p. 14 p.

ONU (no date) *Mandato, MINUK*. Available at: <https://unmik.unmissions.org/mandate> (Accessed: 1 May 2019).

Organizacion Internacional para las Migraciones (2011) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011, Organizacion*. Ginebra, Suiza. doi: 10.4268/cjcm20162212.

Organizacion Internacional para las Migraciones (2013) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013*.

Pipes, D. (1989) 'The Alawi Capture of Power in Syria', *Middle Eastern Studies*, 25(4), pp. 429–450. doi: 10.1080/00263208908700793.

Pipes, D. (1990) *Greater Syria: The history of an ambition*. New York: Oxford University Press.

Rummery, A. (2017) *Responsabilidades compartidas ante los grandes movimientos de refugiados, ACNUR*. Available at: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5b7e71f01f/responsabilidades-compartidas-ante-los-grandes-movimientos-de-refugiados.html> (Accessed: 20 September 2018).

Sanz, J. C. (2019) *Siria, la primera guerra mundial del siglo XXI, El país2*. Available at: [https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552645578\\_964662.html](https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552645578_964662.html) (Accessed: 10 August 2019).

Seddon, D. (2004) *A Political and Economic Dictionary of the Middle East*. Europa Pub. London.

UNHCR (2019) *Global Funding Update*. Available at: [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Global Funding Overview 24 June 2019.pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Global_Funding_Overview_24_June_2019.pdf).

UNHCR (no date) *Figures at a glance, UNHCR*. Available at: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

United Nations High Commissioner for Refugees (2019) *Financial Summary – Q1 2019*.

United Nations High Commissioner for Refugees (no date) *Regional Refugee Plan and*

*Resilience Plan (3RP)*. Available at: <http://www.3rpsyriacrisis.org/> (Accessed: 10 August 2019).

# Anexos

# CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137

## Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantéz entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

## Capítulo I: Disposiciones generales

### Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

**A.** A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada 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.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

**B.** 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

- a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como
- b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

**C.** En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 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.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

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.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar,

para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

**D.** Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

**E.** Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

**F.** Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

## **Artículo 2. -- Obligaciones generales**

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

## **Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación**

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

## **Artículo 4. -- Religión**

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

## **Artículo 5. -- Derechos otorgados independientemente de esta Convención**

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

## **Artículo 6. -- La expresión "en las mismas circunstancias"**

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigieran si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

## **Artículo 7. -- Exención de reciprocidad**

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.

3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.

4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.

5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

## **Artículo 8. -- Exención de medidas excepcionales**

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

## **Artículo 9. -- Medidas provisionales**

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

## **Artículo 10. -- Continuidad de residencia**

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

## **Artículo 11. -- Marinos refugiados**

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

## **Capítulo II: Condición jurídica**

### **Artículo 12. -- Estatuto personal**

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

### **Artículo 13 -- Bienes muebles e inmuebles**

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

### **Artículo 14. -- Derechos de propiedad intelectual e industrial**

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

### **Artículo 15. -- Derecho de asociación**

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

### **Artículo 16. -- Acceso a los tribunales**

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.

2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.

3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

## **Capítulo III: Actividades lucrativas**

### **Artículo 17. -- Empleo remunerado**

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

- a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
- b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
- c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévolutamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

### **Artículo 18. -- Trabajo por cuenta propia**

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

### **Artículo 19. -- Profesiones liberales**

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

## **Capítulo IV: Bienestar**

### **Artículo 20. -- Racionamiento**

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

### **Artículo 21. -- Vivienda**

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que

se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

## **Artículo 22. -- Educación pública**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

## **Artículo 23. -- Asistencia pública**

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

## **Artículo 24. -- Legislación del trabajo y seguros sociales**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

- a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;
- b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:
  - i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;
  - ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

## **Capítulo V: Medidas administrativas**

### **Artículo 25. -- Ayuda administrativa**

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

### **Artículo 26. -- Libertad de circulación**

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

### **Artículo 27. -- Documentos de identidad**

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

### **Artículo 28. -- Documentos de viaje**

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

### **Artículo 29. -- Gravámenes fiscales**

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

### **Artículo 30. -- Transferencia de haberes**

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.
2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

### **Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio**

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.
2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

### **Artículo 32. -- Expulsión**

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

### **Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")**

1. 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.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

### **Artículo 34. -- Naturalización**

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

## **Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución**

### **Artículo 35. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas**

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

### **Artículo 36. -- Información sobre leyes y reglamentos nacionales**

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación de esta Convención.

### **Artículo 37. -- Relación con convenciones anteriores**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

## **Capítulo VII: Cláusulas finales**

### **Artículo 38. -- Solución de controversias**

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

### **Artículo 39. -- Firma, ratificación y adhesión**

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, desde el 28 de julio hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

## **Artículo 40. -- Cláusula de aplicación territorial**

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

## **Artículo 41. -- Cláusula federal**

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas el Gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

## **Artículo 42. -- Reservas**

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

## **Artículo 43. -- Entrada en vigor**

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

#### **Artículo 44. -- Denuncia**

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.
3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

#### **Artículo 45. -- Revisión**

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

#### **Artículo 46. -- Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas**

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que refiere el artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;
- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;
- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;
- g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

*En fe de lo cual*, los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

*Hecha* en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.

### **ANEXO**

#### **Párrafo 1**

1. El documento de viaje a que se refiere el Artículo 28 de esta Convención será conforme al modelo que figura en el adjunto apéndice.
2. El documento estará redactado por lo menos en dos idiomas, uno de los cuales será el inglés o el francés.

## **Párrafo 2**

Con sujeción a los reglamentos del país de expedición, los niños podrán ser incluidos en el documento de viaje de un miembro de la familia o, en circunstancias excepcionales, de otro refugiado adulto.

## **Párrafo 3**

Los derechos que se perciban por la expedición del documento no excederán de la tarifa más baja que se aplique a los pasaportes nacionales.

## **Párrafo 4**

Salvo en casos especiales o excepcionales, el documento será válido para el mayor número posible de países.

## **Párrafo 5**

El documento tendrá validez por uno o dos años, a discreción de la autoridad que lo expida.

## **Párrafo 6**

1. La renovación o la prórroga de validez del documento incumbe a la autoridad que lo expida, mientras el titular no se haya establecido legalmente en otro territorio y resida legalmente en el territorio de dicha autoridad. La expedición de un nuevo documento incumbe, en iguales condiciones, a la autoridad que expidió el documento anterior.
2. Los representantes diplomáticos o consulares, especialmente autorizados a tal efecto, estarán facultados para prorrogar, por un plazo que no exceda de seis meses, la validez de los documentos de viaje expedidos por sus respectivos Gobiernos.
3. Los Estados contratantes examinarán con benevolencia la posibilidad de renovar o prorrogar la validez de los documentos de viaje o de expedir nuevos documentos a los refugiados que ya no residan legalmente en el territorio de tales Estados y no puedan obtener documentos de viaje del país de su residencia legal.

## **Párrafo 7**

Los Estados contratantes reconocerán la validez de los documentos expedidos con arreglo a las disposiciones del artículo 28 de esta Convención.

## **Párrafo 8**

Las autoridades competentes del país al cual desee trasladarse el refugiado, si están dispuestas a admitirle y si se requiere un visado, visarán el documento que posea.

## **Párrafo 9**

1. Los Estados contratantes se comprometen a expedir visados de tránsito a los refugiados que hayan obtenido visados para un territorio de destino definitivo.
2. Podrá negarse la expedición del visado por los motivos que permitan justificar la negación de visado a cualquier extranjero.

### **Párrafo 10**

Los derechos por expedición de visados de salida, de entrada o de tránsito no excederán de la tarifa más baja que se aplique a los visados de pasaportes extranjeros.

### **Párrafo 11**

Cuando un refugiado haya establecido legalmente su residencia en el territorio de otro Estado contratante, la responsabilidad de la expedición de un nuevo documento incumbirá en adelante, conforme a los términos y condiciones del artículo 28, a la autoridad competente de tal territorio, de quien podrá solicitarlo el refugiado.

### **Párrafo 12**

La autoridad que expida un nuevo documento deberá retirar el antiguo y devolverlo al país que lo haya expedido, si el antiguo documento especifica que debe ser devuelto al país que lo expidió; en caso contrario, la autoridad que expida el nuevo documento retirará y anulará el antiguo.

### **Párrafo 13**

1. Cada Estado contratante se compromete a permitir al titular de un documento de viaje expedido por tal Estado con arreglo al artículo 28 de esta Convención, regresar a su territorio en cualquier momento durante el plazo de validez del documento.
2. Con sujeción a las disposiciones del párrafo precedente, un Estado contratante puede exigir que el titular de ese documento se someta a todas las formalidades que pueden imponerse a los que salen del país o a los que regresen a él.
3. Los Estados contratantes se reservan en casos excepcionales o en casos en que el permiso de estancia del refugiado sea válido por tiempo determinado, la facultad de limitar, al expedir el documento, el tiempo durante el cual el refugiado pueda volver en plazo no menor de tres meses.

### **Párrafo 14**

Con la única reserva de las disposiciones del párrafo 13, las disposiciones del presente anexo en nada se oponen a las leyes y los reglamentos que rigen en los territorios de los Estados contratantes las condiciones de admisión, tránsito, estancia, establecimiento y salida.

### **Párrafo 15**

Ni la expedición del documento ni las anotaciones que en él se hagan determinarán o modificarán la condición del titular, especialmente en cuanto a su nacionalidad.

### **Párrafo 16**

La expedición del documento no da al titular derecho alguno a la protección de los representantes diplomáticos o consulares del país respectivo, ni confiere a tales representantes derecho de protección.

**APÉNDICE**  
**Modelo de documento de viaje**

El documento tendrá la forma de una libreta (aproximadamente 15 x 10 centímetros)

Se recomienda que sea impreso de manera tal que toda raspadura o alteración por medios químicos o de otra índole pueda fácilmente descubrirse, y que las palabras "Convención del 25 de julio de 1951" se impriman repetida y continuamente en cada página, en el idioma del país que expida el documento.

<p><i>(Cubierta de la Libreta)</i> <b>DOCUMENTO DE VIAJE</b> (Convención del 25 de julio de 1951)</p> <hr/> <p style="text-align: right;">Nº. _____</p> <p style="text-align: center;">(1)</p> <p style="text-align: center;"><b>DOCUMENTO DE VIAJE</b> (Convención del 25 de julio de 1951)</p> <p>Este documento expira el _____, a menos que su validez sea prorrogada o renovada.</p> <p>Apellido (s) _____</p> <p>Nombre (s) _____</p> <p>Acompañado por _____ (niños)</p> <p>1. Este documento ha sido expedido con el único objeto de proporcionar al titular un documento de viaje que pueda hacer las veces de pasaporte nacional.</p> <p>2. El titular está autorizado a regresar a _____ _____ [indíquese el país cuyas autoridades expiden el documento] el o antes del _____, a menos que posteriormente se especifique aquí una fecha ulterior. [El plazo durante el cual el titular esté autorizado a regresar no será menor de tres meses].</p> <p>3. Si el titular se estableciera en otro país que el expedidor del presente documento, deberá, si desea viajar de nuevo, solicitar un nuevo documento de las autoridades competentes del país de su residencia. [El antiguo documento de viaje será remitido a la autoridad que expida el nuevo documento, para que lo remita, a su vez, a la autoridad que lo expidió]<sup>1</sup></p> <p><sup>1</sup> La frase entre corchetes podrá ser insertada por los Gobiernos que lo deseen.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">(2)</p> <p>Lugar y fecha de nacimiento _____</p> <p>Profesión _____</p> <p>Domicilio actual _____</p> <p>* Apellido (s) de soltera y nombre (s) de la esposa _____</p> <p>_____</p> <p>* Apellido (s) y nombre (s) del esposo _____</p> <p>_____</p>
--

**Descripción**

Estatura \_\_\_\_\_  
Cabello \_\_\_\_\_  
Color de los ojos \_\_\_\_\_  
Nariz \_\_\_\_\_  
Forma de la cara \_\_\_\_\_  
Color de la tez \_\_\_\_\_  
Señales particulares \_\_\_\_\_

**Niños que acompañan al titular**

Apellido (s)	Nombre (s)	Lugar de nacimiento	Sexo
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

\* Táchese lo que no sea del caso

(Este documento contiene ..... páginas, sin contar la cubierta)

\_\_\_\_\_

(3)

**Fotografía del titular y sello de la autoridad que expide el documento  
Huellas digitales del titular (si se requieren)**

Firma del titular \_\_\_\_\_

(Este documento contiene ..... páginas, sin contar la cubierta)

\_\_\_\_\_

(4)

1. Este documento es válido para los siguientes países:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. Documento o documentos a base del cual o de los cuales se expide el presente documento:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Expedido en \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

Firma y sello de la autoridad que  
expide el documento:

Derechos Percibidos:

(Este documento contiene ..... páginas, sin contar la cubierta)

(5)

**Prórroga o renovación de validez**

Derechos Percibidos: Desde \_\_\_\_\_  
Hasta \_\_\_\_\_  
Hecha en \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Firma y sello de la autoridad que  
prorroga o renueva la validez del  
documento:

**Prórroga o renovación de validez**

Derechos Percibidos: Desde \_\_\_\_\_  
Hasta \_\_\_\_\_  
Hecha en \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Firma y sello de la autoridad que  
prorroga o renueva la validez del  
documento:

(Este documento contiene ..... páginas, sin contar la cubierta)

(6)

**Prórroga o renovación de validez**

Derechos Percibidos: Desde \_\_\_\_\_  
Hasta \_\_\_\_\_  
Hecha en \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Firma y sello de la autoridad que  
prorroga o renueva la validez del  
documento:

**Prórroga o renovación de validez**

Derechos Percibidos: Desde \_\_\_\_\_  
Hasta \_\_\_\_\_  
Hecha en \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Firma y sello de la autoridad que  
prorroga o renueva la validez del  
documento:

(Este documento contiene ..... páginas, sin contar la cubierta)

**(7-32)**

Visados

En cada visado se repetirá el nombre del titular del documento

(Este documento contiene ..... páginas, sin contar la cubierta)

# ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

Adopción: Asamblea General de la ONU  
Resolución 428 (V), 14 de diciembre de 1950

## CAPÍTULO I

### Disposiciones generales

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.

En el ejercicio de sus funciones, y especialmente si llegare a presentarse alguna dificultad respecto, por ejemplo, a cualquier controversia relativa al estatuto internacional de esas personas, el Alto Comisionado solicitará el dictamen de un comité consultivo en asuntos de refugiados si se creare tal comité.

2. La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

3. El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

4. El Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un comité consultivo en asuntos de refugiados, que estará compuesto de representantes de Estados Miembros y de Estados no miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y a su devoción a esta causa.

5. La Asamblea General examinará nuevamente, a más tardar en su octavo período ordinario de sesiones, las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado, a fin de decidir si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953.

## CAPÍTULO II

### Funciones del Alto Comisionado

6. El Alto Comisionado tendrá competencia respecto a:

#### 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 1.º 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.

Las decisiones adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades en cuanto a la condición de refugiado de una persona, no impedirán que se conceda el estatuto de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el presente párrafo.

El Alto Comisionado dejará de tener competencia respecto a cualquier persona comprendida en la precedente sección A si esa persona:

- a) Se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- b) Ha recobrado, voluntariamente, la nacionalidad que había perdido;
- c) Ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del Gobierno del país de su nueva nacionalidad;
- d) Se ha establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;
- e) Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede seguir invocando, para continuar negándose a acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, otros motivos que los de conveniencia personal; no podrán invocarse razones de carácter puramente económico; o
- f) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, puede regresar al país donde tenía su residencia habitual y no puede seguir invocando, para continuar negándose a regresar a ese país, motivos que no sean de mera conveniencia personal.

**B.** Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

7. Queda entendido que la competencia del Alto Comisionado definida en el precedente párrafo no comprenderá a una persona:

- a) Que tenga más de una nacionalidad, a menos que se den en ella las condiciones fijadas en el precedente párrafo 6 con respecto a cada uno de los países de los cuales sea nacional;
- b) A la cual las autoridades competentes del país en que haya fijado su residencia reconozcan los derechos e impongan las obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país;
- c) Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas; o
- d) Respecto a la cual existen motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o uno de los delitos especificados en el artículo VI del Estatuto del Tribunal Militar Internacional aprobado en Londres o en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

8. El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

- a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;

e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;

f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;

g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;

h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;

i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

9. El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición.

10. El Alto Comisionado administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin.

El Alto Comisionado podrá rechazar toda oferta que no considere adecuada o que no pueda utilizarse. El Alto Comisionado no podrá recurrir a los gobiernos en demanda de fondos ni hacer un llamamiento general sin la aprobación previa de la Asamblea General.

El Alto Comisionado deberá hacer, en su informe anual, una exposición sobre su actividad en esta materia.

11. El Alto Comisionado podrá exponer su opinión ante la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y sus respectivos órganos subsidiarios.

El Alto Comisionado deberá presentar anualmente informe a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico Social; su informe será examinado como tema separado del programa de la Asamblea General.

12. El Alto Comisionado podrá recurrir a la ayuda de los diversos organismos especializados.

### **CAPÍTULO III**

#### **Organización y hacienda**

13. El Alto Comisionado será elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Los términos del mandato del Alto Comisionado serán propuestos por el Secretario General y aprobados por la Asamblea General. El Alto Comisionado será elegido por un período de tres años, a partir del 1.º de enero de 1951.

14. El Alto Comisionado nombrará, por un período igual, un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya.

15. a) Dentro de los límites de los créditos presupuestarios consignados al efecto, el Alto Comisionado nombrará el personal de su Oficina, el cual será responsable ante él en el ejercicio de sus funciones;

b) Este personal será escogido entre las personas consagradas a la causa que la Oficina del Alto Comisionado ha de servir;

c) Sus condiciones de trabajo serán las previstas en el estatuto del personal aprobado por la Asamblea General, y en las disposiciones reglamentarias dictadas, en virtud de dicho estatuto, por el Secretario General;

**d)** Además, podrán adoptarse disposiciones para permitir el empleo de personal sin retribución.

**16.** El Alto Comisionado deberá consultar con los gobiernos de los países en que residan los refugiados, respecto a la necesidad de nombrar representantes en ellos. En todo país que reconozca esta necesidad, podrá nombrarse un representante aceptado por el gobierno de tal país. Con sujeción a las mismas condiciones, un mismo representante podrá ejercer la representación en varios países.

**17.** El Alto Comisionado y el Secretario General tomarán disposiciones adecuadas para mantener enlace y consultarse en los asuntos de interés común.

**18.** El Secretario General proporcionará al Alto Comisionado todas las facilidades necesarias dentro de los límites previstos en el presupuesto.

**19.** La Oficina del Alto Comisionado estará situada en Ginebra (Suiza).

**20.** 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.

**21.** La gestión de la Oficina del Alto Comisionado estará sujeta al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias que en materia de hacienda dicte el Secretario General en cumplimiento de dicho Reglamento.

**22.** Las cuentas relativas a los fondos puestos a disposición del Alto Comisionado estarán sujetas a comprobación por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, quedando entendido que la Junta podrá aceptar las cuentas comprobadas presentadas por los organismos a los cuales se hayan asignado fondos. Las disposiciones administrativas relativas a la custodia y la distribución de tales fondos serán tomadas de común acuerdo por el Alto Comisionado y el Secretario General, conforme al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias dictadas por el Secretario General en aplicación de dicho Reglamento.