

# **EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS: LÍMITES Y CONTRIBUCIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS**

## ***THE GLOBAL COMPACT ON REFUGEES: LIMITS AND CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL REFUGEE LAW***

**PILAR POZO SERRANO\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO INTERNACIONAL: UNA CRISIS GLOBAL DE REFUGIADOS CRÓNICA. III. LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: DE LA CUMBRE SOBRE REFUGIADOS Y MIGRANTES DE 2016 AL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS DE 2018. IV. EL IMPACTO NORMATIVO DEL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS. V. CONCLUSIONES.

**RESUMEN:** El Pacto mundial sobre los refugiados aprobado en 2018 pretende mejorar la respuesta de la comunidad internacional a los grandes desplazamientos de refugiados y situaciones prolongadas de refugiados. La necesidad de una distribución equitativa de la carga y de la responsabilidad sobre los refugiados, presente en los trabajos del ACNUR desde hace décadas, carecía de apoyo normativo explícito. Pese a la amplitud de la práctica estatal que extiende la protección internacional a refugiados que no entraban en la definición de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, especialmente en casos de desplazamientos a gran escala, las posturas asumidas por los Estados impiden afirmar su valor consuetudinario. La adopción del Pacto mundial permitía abordar estos y otros aspectos controvertidos. El clima político que rodeó las negociaciones y la adopción del Pacto, sin embargo, no propició la elaboración de un texto ambicioso y varios elementos quedaron fuera del mismo. Finalmente, el Pacto tuvo como eje central la distribución de la carga y la responsabilidad e incluyó instrumentos novedosos, con potencial para transformar la respuesta de comunidad internacional a las situaciones de refugiados.

*ABSTRACT: The Global Compact on Refugees approved in 2018 aims to improve the response of the international community to large displacement of refugees and protracted refugee situations. The need for an equitable distribution of the burden and responsibility on refugees, present in the work of UNHCR for years lacked, however, explicit normative support. Despite an extensive state practice of according protection to individuals not covered by the refugee definition of the 1951 Convention and its 1967 Protocol, including large-scale displacements of refugees, positions assumed by the States prevented to recognize the existence of a customary norm. The adoption of the Global Compact provided an*

---

Fecha de recepción del trabajo: 22 de mayo de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 12 de noviembre de 2019.

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Valencia. pilar.pozo@uv.es. El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER2017-86861-R, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

*opportunity to fill these gaps. The political climate surrounding the negotiations and the adoption of the Pact, however, did not enable the adoption of an ambitious text. Several elements were excluded from the Pact during the negotiations. In the end, burden sharing and responsibility sharing were at the core of the Pact which devised novel mechanisms aimed to change the way that the international community respond to the situations of the refugees.*

PALABRAS CLAVE: Refugiado, protección internacional, ACNUR, Pacto mundial, distribución de la carga y la responsabilidad.

KEYWORDS: *Refugee, international protection, UNHCR, Global Compact, burden sharing.*

## I. INTRODUCCIÓN

La aprobación del Pacto mundial sobre los refugiados, el 17 de diciembre de 2018<sup>1</sup>, culminó el proceso iniciado tres años antes por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la convocatoria de la reunión plenaria de alto nivel sobre refugiados y migrantes<sup>2</sup>. La cumbre, en gran medida, era una respuesta a la crisis provocada por el

---

<sup>1</sup> Asamblea General, resolución de 17 de diciembre de 2018, A/RES/73/151, 10 de enero de 2019, párr. 23. El texto del Pacto mundial sobre los refugiados forma parte del informe anual del ACNUR a la Asamblea General, véase *Documentos Oficiales, septuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 12, A/73/12 (Parte II)*.

<sup>2</sup> Mediante decisión 70/539, de 22 de diciembre de 2015, la Asamblea General convocó una reunión plenaria de alto nivel para el 19 de septiembre de 2016. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo período de sesiones, Suplemento núm. 49, A/70/49, vol. II, Nueva York, 2016, p. 13*. En octubre de 2015, el representante especial del Secretario General para la migración, Peter Sutherland, sugirió celebrar una conferencia internacional de alto nivel para sensibilizar a la comunidad internacional con el fin de proporcionar fondos, ofrecer mayor número de cuotas de reasentamiento y afrontar la situación de migrantes en situaciones vulnerables que no pueden ser considerados refugiados. El objetivo era ocuparse de la situación de Siria y el Mediterráneo, con un formato similar al Plan de Acción Global de 1989 para los refugiados indochinos, abordando al mismo tiempo la situación de migrantes y refugiados a nivel global. A instancias del ACNUR, sin embargo, se decidió que cualquier ayuda adicional a los refugiados sirios fuera canalizada mediante la Oficina del Alto Comisionado y que la conferencia, en forma de reunión de alto nivel de la Asamblea General, abordara el problema de los desplazamientos forzados de población y concluyera con la formulación de principios generales. Este planteamiento determinó que Estados Unidos convocara una cumbre de líderes paralela con el objeto de obtener promesas concretas de contribuciones (SOLOMON, M. K/SHELDON, S. “The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, pp. 585-6). La denominada Cumbre de líderes sobre los refugiados se celebró un día después de la reunión de alto nivel de la Asamblea General, contó con la participación de 47 Estados y concluyó con la formulación de compromisos específicos de asistencia a los refugiados en una triple línea: financiación, plazas de reasentamiento en terceros países y acceso a la escolarización de niños y niñas y posibilidades de empleo para población refugiada. Véase ACNUR, *Cumbre de Líderes sobre refugiados. Reseña general, 2016* (disponible en <https://www.refworld.org/docid/591cc5ae4.html>). A lo largo del año 2016, antes de reunión de alto nivel de la Asamblea General, se celebraron varias conferencias centradas específicamente en la ayuda a los refugiados sirios: la Conferencia de Apoyo a Siria y la Región, celebrada en Londres el 4 de febrero de 2016, centrada en las dimensiones financieras; la Conferencia de Ginebra de 30 de marzo de 2016, reunión ministerial del ACNUR dirigida a obtener compromisos en

elevado número de desplazados llegados a Europa desde finales del verano de 2015, huyendo en su mayoría del conflicto en Siria. La reunión de alto nivel, sin embargo, no tenía por objeto resolver esa situación específica sino acordar modos para articular una respuesta internacional a los desplazamientos forzados de población a gran escala, de conformidad con las obligaciones internacionales en la materia<sup>3</sup>. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y otros organismos de Naciones Unidas habían advertido del agravamiento de la situación de los refugiados a nivel global, durante varios años consecutivos, debido a la aparición de nuevas crisis de refugiados y a la prolongación en el tiempo de las situaciones de refugio existentes.

La llegada masiva de solicitantes de protección internacional había llevado a suelo europeo la evidencia de que los movimientos de refugiados no constituyen solo un problema bilateral entre el país de origen y el de acogida, sino que resultan jurídicamente relevantes para la comunidad internacional en su conjunto. La crisis siria puso igualmente de manifiesto que los grandes flujos de población con frecuencia aúnan refugiados y migrantes<sup>4</sup>. En este contexto, la celebración de la reunión de alto nivel sobre refugiados y migrantes de la Asamblea General, el 19 de septiembre de 2016, suponía un reconocimiento de la necesidad de mejorar la respuesta al fenómeno de la migración internacional. Se trataba de la primera reunión de la Asamblea General a nivel de Jefes de Estado para analizar los problemas relativos a los refugiados y migrantes, y suscitó una considerable expectación<sup>5</sup>.

Durante la preparación de la cumbre, el ACNUR procuró que no se difuminara la distinción entre migrantes y refugiados<sup>6</sup>. Aunque los factores que afectan a ambos grupos de población pueden ser similares, la postura constante del ACNUR ha consistido en subrayar que los refugiados disfrutan de una condición jurídica específica debido al imposibilidad de regresar al país de origen por el peligro de persecución o por la violencia existente<sup>7</sup>. La Declaración de Nueva York para los refugiados y los

---

materia de admisión de refugiados sirios; y la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul (Turquía) entre el 24 y 25 de mayo de 2016.

<sup>3</sup> En este sentido, véanse, entre otros, ALEINIKOFF, T. A., “The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 611; THORBURN STERN, R., “Responses to the “refugee crisis”: What is the role of self-image among EU countries”, *SIEPS European Policy Analysis*, 2016:10, p.6; HEISBOURG, F., “The Strategic Implications of the Syrian Refugee Crisis”, *Survival*, Vol. 57, 2015, n° 6, pp. 7-20. Aunque el éxodo de la población siria había comenzado años antes, fue en 2015 cuando se desató la alarma en los países europeos, que incluyeron la cuestión de los refugiados entre los asuntos prioritarios de su agenda política.

<sup>4</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, *Revista General de Derecho Europeo* (38), 2016.

<sup>5</sup> SOLOMON, M. K/SHELDON, S. “The Global Compact for Migration ...”, *op. cit.*, p. 586.

<sup>6</sup> Véase una exposición sintética de la preparación de la cumbre y de los intereses en juego en BETTS, A.: “U.N Refugee Summit: Abstract Discussions in the Face of a Deadly Crisis”, *News Deeply*, 12 septiembre de 2016 (disponible en <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/09/12/u-n-refugee-summit-abstract-discussions-in-the-face-of-a-deadly-crisis>) y en “The Real Opportunity at the U.N. Refugee Summit”, *News Deeply*, 13 de septiembre de 2016 (<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/09/13/the-real-opportunity-at-the-u-n-refugee-summit>).

<sup>7</sup> ACNUR, Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sobre su 67º periodo de sesiones, Asamblea General, A/AC.96/1165, 10 octubre de 2016.

migrantes<sup>8</sup>, documento final de la reunión de alto nivel, propuso la elaboración de dos pactos con vistas a su adopción en 2018<sup>9</sup>. Los dos años de negociaciones y consultas estuvieron marcados por nuevos desplazamientos de población a gran escala<sup>10</sup> y por la aparición de algunas políticas gubernamentales restrictivas o abiertamente hostiles hacia los refugiados<sup>11</sup>, lo que hacía temer la devaluación de un texto ya condicionado por la necesidad de obtener el consenso de los Estados. El Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular fue aprobado por una amplia mayoría de los Estados participantes en la Conferencia de Marrakech, el 11 de diciembre de 2018, convocada bajo los auspicios de la Asamblea General, en un clima agitado por la manifestación anticipada del rechazo de algunos gobiernos<sup>12</sup>. La aprobación del Pacto mundial sobre refugiados en una sesión ordinaria de la Asamblea General concitó menor atención, aunque tuvo que superar obstáculos similares.

A diferencia del Pacto mundial sobre la migración, el Pacto mundial sobre refugiados parte de la existencia de un régimen jurídico internacional consolidado, formado por la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y su Protocolo de 1967. La operatividad de la Convención de 1951 y de su Protocolo, sin embargo, resulta limitada en el contexto de muchas situaciones actuales de refugiados. Sin cuestionar su validez y vigencia, se ha señalado la necesidad de nuevos enfoques que permitan otorgar protección a las personas que se ven obligadas a buscar refugio como consecuencia de la situación existente en su país de origen. Este trabajo tiene por objeto analizar el Pacto mundial sobre los refugiados con el fin de identificar sus posibles aportaciones al régimen internacional existente.

Con este fin, el primer apartado expone el contexto internacional en el que interviene la adopción del Pacto e identifica las características de las situaciones de refugiados actuales que más preocupación suscitan desde la perspectiva del régimen de protección. El segundo apartado se centra en el proceso conducente a la adopción del Pacto, con el fin de identificar las expectativas originales respecto a los objetivos del Pacto y

---

<sup>8</sup> Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (en lo sucesivo, Declaración de Nueva York), aprobada el 19 de septiembre de 2016, mediante la resolución 71/1 de la Asamblea General (A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016).

<sup>9</sup> Véase, resolución 71/1 de la Asamblea General, A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016, Anexo I, párr. 19.

<sup>10</sup> Cabe citar las crisis de refugiados rohinyás huyendo de la violencia en Myanmar (700.000 a mediados del 2018), el éxodo de población venezolana (que la Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela cifra en más 3.700.000 entre migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, en abril de 2019) o los refugiados de la República Democrática del Congo (más de 800.000 acogidos en diferentes países africanos).

<sup>11</sup> McADAM, J. “The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, pp. 571-2; ALEINIKOFF, T. A., “The Unfinished Work ...”, *op. cit.*, p. 612.

<sup>12</sup> A pesar de lo cual más de 160 Estados aprobaron el Pacto en la Conferencia. El 19 de diciembre de 2018, la Asamblea General aprobó la resolución 73/195 avalando el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195, 11 de enero de 2019). La resolución fue aprobada por 152 votos a favor, 5 en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia y Estados Unidos), y 12 abstenciones (Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumania, Singapur, Suiza). Véase Asamblea General, Septuagésimo tercer período de sesiones, 60ª sesión plenaria, 19 de diciembre de 2018, A/73/PV.60, p. 15).

determinar hasta qué punto el texto final las satisface. El tercer apartado ofrece una visión general de la estructura y contenido del Pacto. El análisis del alcance normativo del Pacto será objeto del cuarto apartado. El trabajo se cierra con unas conclusiones acerca de las aportaciones y límites del Pacto mundial sobre refugiados.

## **II. CONTEXTO INTERNACIONAL: UNA CRISIS GLOBAL DE REFUGIADOS CRÓNICA**

Los informes anuales del ACNUR sobre las tendencias de los desplazamientos de refugiados ponen de manifiesto el incremento sustancial del número de refugiados durante la última década y de manera más significativa durante los últimos cinco años<sup>13</sup>. Según los datos del último informe, a finales de 2017 el número total de refugiados en el mundo se elevaba a 25,4 millones, lo que suponía un aumento de casi tres millones en relación con el año anterior<sup>14</sup>. Los éxodos de población a gran escala afectan a todos los Estados en mayor o menor medida, sea como países de origen, tránsito o destino. Indudablemente, son los Estados situados en la inmediata vecindad del país de origen de los refugiados los que sufren más directamente sus repercusiones en su condición de principales países de acogida<sup>15</sup>. Aunque la proximidad no debería determinar el grado de responsabilidad sobre los refugiados<sup>16</sup>, esta es la situación que predomina en la práctica<sup>17</sup>.

Valorada en un contexto global, la gravedad de la situación adquiere perfiles más preocupantes si se tienen presentes varias consideraciones. En primer lugar, el hecho de que un elevado porcentaje de refugiados (cerca del 85 por ciento) se encuentran en países de rentas bajas y medias, cuyos problemas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible se ven incrementados por la necesidad de destinar recursos para atender a la población refugiada<sup>18</sup>. El régimen de protección articulado en la

---

<sup>13</sup> ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, 2018, p. 6.

<sup>14</sup> Esta cifra comprende los 5,4 millones de refugiados bajo mandato de la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados palestinos y los 19,9 millones de refugiados bajo el mandato del ACNUR. Véase, ACNUR, *Tendencias globales, op. cit.*, p. 13.

<sup>15</sup> Los casos de Líbano y Jordania resultan paradigmáticos: los refugiados representan el 25 por ciento de la población, en el Líbano y el 31 por ciento en Jordania (ACNUR, *Tendencias globales, op. cit.*, p. 21).

<sup>16</sup> Es una idea en la que insistió P. D. Sutherland, exrepresentante Especial del Secretario General sobre la Migración (SUTHERLAND, P. D. “Una oportunidad moral”, *Comunidad de la Seguridad*, Revista de la OSCE, 2016 n° 1, pp. 15-16).

<sup>17</sup> DOYLE, M.W. “Responsibility Sharing: From Principle to Policy”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 619.

<sup>18</sup> De los diez países que acogen al mayor número de refugiados, nueve pertenecen a “regiones en desarrollo” y, de éstos, cuatro (Uganda, Sudán, Etiopía y Bangladesh) se encuentran entre los países menos desarrollados (ACNUR, *Tendencias globales, op. cit.*, p. 15). Con el fin de facilitar una distribución más equilibrada de la carga y responsabilidad de acoger y dar protección a los refugiados, la Asamblea General encomendó al ACNUR la coordinación de un proyecto para medir las repercusiones que tiene la acogida de refugiados. Un elemento clave será convenir la metodología a seguir para cuantificar el coste que supone asumir la responsabilidad sobre los refugiados para los países de acogida. Véase Asamblea General, *Documentos Oficiales 73 periodo de sesiones, Suplemento n. 12*, Informe del

Convención de 1951 se proponía resolver la situación de los refugiados existentes en Europa tras la Segunda guerra mundial<sup>19</sup>. Pese a la devastación provocada por la guerra y a la magnitud del número de refugiados, los países afectados en mayor medida por el problema contaban con instituciones y recursos que posibilitaban la solución de la situación. Una solución también facilitada por la asistencia de un amplio número de países que adoptaron programas de reasentamiento para acoger a un amplio número de refugiados. A partir de la década de los sesenta, sin embargo, el principal escenario de los movimientos de refugiados se desplazó a regiones en desarrollo, afectando a Estados con economías frágiles y muy dependientes, con escasos recursos para afrontar la afluencia de refugiados. En este nuevo escenario, sólo una minoría de refugiados tenía posibilidades de acceder al reasentamiento en terceros Estados. En un primer momento, desde los años sesenta hasta finales de los ochenta, los éxodos de población se produjeron en el contexto de las guerras de descolonización. Con posterioridad, tras el fin de la guerra fría, los movimientos de refugiados empezaron a estar provocados mayoritariamente por conflictos internos, marcados por confrontaciones interétnicas, nacionales o políticas, en los que la pluralidad de facciones armadas confrontadas dificultaba las posibilidades de solución<sup>20</sup>. La transformación del contexto internacional no podía dejar de incidir en el derecho de los refugiados<sup>21</sup>. La adopción en 1967 del Protocolo a la Convención de 1951 permitió la ampliación del régimen de protección a estas nuevas áreas y fue complementado por instrumentos regionales. La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en materia de refugiados amplió la definición de refugiado de la Convención de 1951 para incluir a las personas que abandonan su país de origen “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público”<sup>22</sup>. Similar extensión fue operada en el ámbito latinoamericano mediante la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, que instó a considerar como refugiados “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”<sup>23</sup>. En el ámbito europeo se mantuvo el concepto de

---

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte I, Informe relativo al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018, A/73/12, párr. 34-36 (en lo sucesivo, Informe del ACNUR, 2018, Parte I).

<sup>19</sup> McADAM, J., “The Enduring Relevance of the 1951 Refugee Convention”, *International Journal of Refugee Law*, 2017, Vol. 29, nº 1, p. 2.

<sup>20</sup> SLAUGHTER, A./CRISP, J., *A surrogate state? The role of the UNHCR in protracted refugee situations*, United Nations High Commissioner for Refugees Research Paper n. 168, 2009, p. 1-3. Los autores ofrecen una visión de la evolución del papel desempeñado por el ACNUR en respuesta al cambiante contexto internacional, tanto en lo referente a las características de los movimientos de refugiados como a la actitud de los gobiernos de los países de acogida y de los países desarrollados.

<sup>21</sup> Una sintética visión de la evolución del derecho internacional de los refugiados al hilo de las transformaciones experimentadas por la sociedad internacional es ofrecida por KISS, A., “L’*évolution des règles de droit international protégeant les réfugiés*”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, Universidad de Huelva, 2002, pp. 21-27.

<sup>22</sup> *Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África*, 10 de septiembre 1969, art. 1.2.

<sup>23</sup> *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adoptada en el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y

refugiado de la Convención de 1951 y su Protocolo como núcleo del régimen de protección<sup>24</sup>, recurriéndose a formas “subsidiarias de protección” para quienes, sin entrar en la definición de refugiado, tuvieran motivos fundados para creer que correrían un riesgo real de sufrir los daños graves contemplados en la Convención<sup>25</sup>.

El segundo factor que incide en la gravedad de la situación es la persistencia en el tiempo de numerosas situaciones de refugio, fenómeno que ha llevado al ACNUR a acuñar el concepto de situaciones de refugio prolongadas cuando existe un cierto número de refugiados de la misma nacionalidad cuya presencia en el país de acogida supera los cinco años. A finales de 2017 cerca de dos tercios del total de refugiados se encontraba en una situación de refugio prolongada y, atendiendo a las circunstancias concurrentes, sin perspectivas de solución a corto plazo<sup>26</sup>. Ante las situaciones de refugio prolongado resulta inadecuado el tradicional enfoque humanitario, orientado a proporcionar ayuda de emergencia, imponiéndose la necesidad de un enfoque orientado a facilitar la autosuficiencia y resiliencia de los refugiados a largo plazo. La ayuda humanitaria de emergencia debe dar paso a un marco de protección que facilite el desarrollo y bienestar económico de las comunidades de acogida, facilitando el acceso a la educación y creando condiciones que permitan la autosuficiencia de la población refugiada, la adquisición de competencias que faciliten su reintegración en caso de retorno o de reasentamiento en otro país<sup>27</sup>.

---

Humanitarios”, 22 de noviembre de 1984. La declaración no es legalmente vinculante, pero goza de un amplio respaldo entre los Estados de Centro América y América del Sur. Su definición ampliada de refugiado ha sido incorporada en la legislación de numerosos Estados de la región. Véase, ACNUR, Comité Ejecutivo, Nota sobre protección internacional, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, par. 36).

<sup>24</sup> El artículo 78.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establece que la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal se ajustará a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. La Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 18, garantiza el derecho de asilo “dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967”.

<sup>25</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, *DOUE* L 337, 20 de diciembre de 2011, p. 9. El art. 2. f, define a la “persona con derecho a protección subsidiaria” como “un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves” contemplados en la noción de refugiado.” El Comité de Ministros del Consejo de Europa había recomendado en 2001 otorgar “protección subsidiaria” a las personas que no cumplieran los requisitos formales de la definición de refugiado de la Convención de 1951 (Consejo de Europa, Recomendación (2001)18 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre protección subsidiaria, 27 noviembre de 2001, p. 14).

<sup>26</sup> El ACNUR define la situación prolongada de refugio como aquella en la que “25.000 refugiados o más de la misma nacionalidad llevan al menos cinco años consecutivos en el exilio en un determinado país de asilo” (ACNUR, *Tendencias globales*, op. cit. p. 22).

<sup>27</sup> En este sentido, véase, entre otros, GABIAM, N., “Humanitarianism, Development, and Security in the 21st Century: Lessons from the Syrian Refugee Crisis”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 48, 2016, pp. 382-386; GOODWIN-GILL, G. S. “The Global Compacts and the Future of Refugee and Migrant Protection in the Asia Pacific Region”, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 676.

En tercer lugar, la existencia simultánea de un elevado número de crisis de grandes dimensiones incrementa las necesidades de financiación<sup>28</sup> y genera un fenómeno de “fatiga”<sup>29</sup> pues, aunque la ayuda financiera crece en términos absolutos, la prolongación de las crisis existentes y la aparición de otras nuevas genera un déficit de recursos crónico<sup>30</sup>. No sólo la financiación se queda corta, también la solidaridad “geográfica”, mediante los programas de reasentamiento que el ACNUR pone en marcha son insuficientes para atender las necesidades que se plantean<sup>31</sup>.

Cuando la ayuda internacional resulta insuficiente, la capacidad del país de acogida se ve desbordada y la inseguridad, la escasez de medios de subsistencia, también la ausencia de oportunidades cuando la situación se prolonga, lleva a que se produzcan desplazamientos secundarios de la población refugiada hacia Estados desarrollados, donde presentan en numerosos casos solicitudes de asilo, como la crisis de refugiados sirios demostró en suelo europeo<sup>32</sup>. En respuesta a este fenómeno, durante las décadas de 1980 y 1990, los Estados desarrollados empezaron a adoptar medidas disuasorias como la detención de solicitantes de asilo que entran en el país sin documentación adecuada, el procesamiento extraterritorial de las solicitudes<sup>33</sup> o la noción de país seguro, por señalar algunos ejemplos<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> El incremento de la población refugiada desde el año 2012 ha estado motivado en gran medida por el conflicto en Siria, que sigue siendo el país de origen del mayor volumen de población refugiada, pero también por la aparición de nuevos conflictos (Sudán del Sur, Myanmar) que se añaden a situaciones (Afganistán, República Democrática del Congo, etc) que siguen sin resolverse. El último Informe del ACNUR señala que el número de nuevos desplazamientos en 2017 seguía siendo muy superior al de retornos u otro tipo de soluciones (ACNUR, *Tendencias globales, op. cit.*, pp. 6, 13-20).

<sup>29</sup> J. F. PERLUSS, D./HARTMAN, J. F.: “Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 26, 1985-1986, pp. 551-626, p. 573; MARTIN, S. F., “The Global Refugee Crisis”, *Georgetown Journal of International Affairs*, 2016, n.1, pp. 5-11, p. 8.

<sup>30</sup> El último Informe anual del ACNUR indica que la financiación recibida en 2017 había experimentado un incremento de un 2 por ciento respecto al año anterior (más de 99 millones de dólares) y que el déficit de financiación había pasado del 41 por ciento en 2016, al 43 por ciento en 2017 (Informe ACNUR, 2018, Parte I, párr. 63).

<sup>31</sup> Aunque en el año 2017 un mayor número de Estados participó en programas de reasentamiento, el número global de reasentamientos descendió, acusando la reducción en la cuota ofertada por Estados Unidos y otros países (Australia) que tradicionalmente han reasentado el mayor número de refugiados. (Véase ACNUR *Tendencias globales, op. cit.*, p. 29).

<sup>32</sup> WALL, P., “A New Link in the Chain: Could a Framework Convention for Refugee Responsibility Sharing Fulfil the Promise of the 1967 Protocol?”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 29, 2017, n° 2, pp. 201–237.

<sup>33</sup> SLAUGHTER, A./CRISP, J., *A surrogate state...*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>34</sup> El ACNUR ha criticado reiteradamente el empleo de la noción de “país de origen seguro” argumentando, entre otras razones, que podría suponer una violación de la prohibición de discriminación en la aplicación de la Convención en función del país de origen del refugiado y que resulta incompatible con el carácter individual del asilo y de la condición de refugiado. La noción de “país seguro” comprende distintas categorías como país de origen, país de primer asilo o tercer país. Un amplio sector doctrinal ha subrayado los problemas que plantea el recurso a esta noción, entre otros, véase GOODWIN-GILL, G., “Safe Country? Says Who?”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 4, n° 2, 1992, pp. 248–250; COSTELLO, C. “Safe Country? Says Who?”, *International Journal of Refugee Law*, 2016, Vol. 28, No. 4, 601–622; QUEL LÓPEZ, J., “El acceso a la protección de los solicitantes de asilo”, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, Universidad de Huelva, 2002, pp. 184-193.

### **III. LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: DE LA CUMBRE SOBRE REFUGIADOS Y MIGRANTES DE 2016 AL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS DE 2018**

#### **1. Informe del Secretario General: el diagnóstico y una hoja de ruta**

Con el objeto de preparar el trabajo de la cumbre, en abril de 2016 el Secretario General presentó un informe a la Asamblea General en el que sugería posibles medidas para hacer frente a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes. El informe, titulado “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”<sup>35</sup>, ofreció un acertado diagnóstico de los problemas a tratar, identificó los elementos precisos para proporcionar respuestas satisfactorias a las situaciones de los refugiados y formuló recomendaciones acerca de los compromisos que los Estados podrían asumir durante la reunión plenaria de alto nivel. Las recomendaciones aparecen alineadas en torno a tres pilares: garantizar las condiciones de seguridad y dignidad en los desplazamientos a gran escala de refugiados y migrantes; adoptar un Pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto de los refugiados, y adoptar un Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. ¿Qué expectativas trazó el Secretario General respecto del Pacto Mundial sobre los refugiados? ¿En que dirección trató de orientar la acción de los Estados? Claramente hay que excluir de su intención la adopción de nuevos convenios en la materia: el Informe señaló con claridad que los ya existentes eran suficientes<sup>36</sup>. Se reafirmaba de este modo la relevancia de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y su Protocolo de 1967 como núcleo de la respuesta internacional al problema de los refugiados, en una posición que será retomada por la Declaración de Nueva York de 2016 y por el Pacto mundial sobre los refugiados de 2018. El realismo en este aspecto no excluía una moderada ambición, la de “movilizar la voluntad política y los recursos”<sup>37</sup> necesarios para responder a los grandes desplazamientos de refugiados<sup>38</sup>, y de conseguir de los Estados la plena aplicación de los principios y obligaciones de derecho internacional que les incumben en relación con los refugiados<sup>39</sup>. En este sentido, el Informe recordó el derecho a las garantías procesales debidas para la determinación de la condición jurídica de migrantes y refugiados, sin penalizar a los solicitantes de asilo en caso de entrada irregular en el país; la inadmisibilidad de las expulsiones colectivas; el respeto de los derechos humanos y la protección de las personas en tránsito; y la necesidad de resolver las causas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, garantizando su protección y el respeto del

---

<sup>35</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*, Informe del Secretario General, A/70/59, 21 de abril de 2016 (en lo sucesivo Informe del Secretario General A/70/59), párrs.102 y 105.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 51.

<sup>37</sup> *Ibidem*, A/70/59, párr. 52.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párrs. 53-67.

<sup>39</sup> Informe del Secretario General A/70/59, Párrs. 54-56.

principio de no discriminación en todo momento<sup>40</sup>. Partiendo de esta base jurídica el Secretario General llamó la atención sobre prácticas cuestionables, como la tendencia a la “criminalización de los desplazamientos irregulares” y a la detención de los refugiados<sup>41</sup>.

El Informe señaló como preocupaciones clave para ser abordadas en la cumbre: el carácter insuficiente del enfoque humanitario y la necesidad de complementar la asistencia a los refugiados con la ayuda al desarrollo<sup>42</sup>, la necesidad de afrontar el incremento del número de refugiados a nivel mundial, actuando sobre las causas profundas de los desplazamientos,<sup>43</sup> y la necesidad de promover el reparto equitativo de la responsabilidad respecto de los refugiados, corrigiendo el desproporcionado peso que recae sobre los Estados más cercanos al país de origen de los refugiados<sup>44</sup>. Su exhortación a los Estados instándoles a adoptar “nuevos compromisos mundiales” debe ser interpretada a la luz del contenido propuesto para el Pacto. Un contenido que se reconduce, esencialmente, a conseguir de los Estados el compromiso de compartir la responsabilidad de acoger a los refugiados de modo más justo<sup>45</sup>. Por este motivo, el informe incidió en la responsabilidad compartida presentándola como eje del régimen internacional de protección, a la luz del preámbulo de la Convención de 1951.

Aunque el propósito inicial era que el Pacto sobre los refugiados fuera adoptado durante la cumbre, las negociaciones alcanzaron un punto muerto que no se pudo desbloquear<sup>46</sup>. El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General únicamente aprobó un texto, la Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes, como documento final de la reunión de alto nivel<sup>47</sup>.

## **2. La Declaración de Nueva York: primera prueba para la voluntad política de los Estados**

La Declaración de Nueva York fue adoptada por consenso mediante una resolución de la Asamblea General<sup>48</sup>. Carente, por tanto, de fuerza vinculante, el documento señala además que tiene una naturaleza política. La Declaración recoge el conjunto de declaraciones, principios abstractos y compromisos genéricos que los Estados miembros estuvieron dispuestos a asumir en relación con líneas marcadas por el informe del Secretario General<sup>49</sup>. En términos generales, se muestra en sintonía con el informe al

<sup>40</sup> Resolución de la Asamblea General, 71/1 (2016), Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016, párr. 11-13, 100, 101.

<sup>41</sup> Informe del Secretario General, A/70/59, párr. 46.

<sup>42</sup> *Ibidem*, párr. 38

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 52

<sup>44</sup> *Ibidem*, párr. 102.

<sup>45</sup> *Ibidem*, párr. 102.b).

<sup>46</sup> En este sentido, véase, WALL, P., “A New Link in the Chain ...”, *op. cit.*, p. 211.

<sup>47</sup> A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016.

<sup>48</sup> Asamblea General, Septuagésimo primer periodo de sesiones, A/71/PV.3, 19 de septiembre 2016, p. 3.

<sup>49</sup> Siguiendo un esquema similar al utilizado por el Informe del Secretario General, la Declaración de Nueva York estructura los compromisos asumidos por los Estados en tres secciones: la primera enuncia los que son aplicables tanto a refugiados como a migrantes (Declaración, sección II, párr. 22-40); la segunda, los referidos específicamente a los migrantes (Declaración, sección III, párr. 41-63), y la tercera los relativos a los refugiados (Declaración, sección IV, párr. 64-90). Adicionalmente, dos anexos abordan

configurar la gestión de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en torno a la noción, o principio<sup>50</sup>, de responsabilidad compartida de todos los Estados; también cuando reafirma la necesidad de adoptar un enfoque integral en las respuestas<sup>51</sup> y de una mayor cooperación internacional para ayudar a los países y comunidades de acogida<sup>52</sup>. Del mismo modo, los Estados suscriben de modo inequívoco los principios jurídicos sobre protección de los refugiados, en particular la necesidad de respetar el principio de no devolución y las garantías procesales debidas durante la determinación del estatuto jurídico. No obstante, los Estados utilizaron la Declaración también para ofrecer un contrapunto al Informe del Secretario General, haciendo valer el derecho a controlar sus fronteras y a adoptar medidas necesarias para impedir los cruces irregulares<sup>53</sup>. En este sentido, al abordar las prácticas problemáticas mencionadas por el Secretario General, los Estados las recondujeron al ámbito de acción exclusivamente estatal, mostrándose dispuestos a estudiar la posibilidad de revisar las políticas que penalizan los desplazamientos transfronterizos y de emplear medidas sustitutivas de la detención mientras se procede a la determinación del estatuto jurídico<sup>54</sup>. La posición adoptada en la Declaración permitía anticipar que estas cuestiones no serían objeto de consideración en el Pacto.

La Declaración puso en marcha los procesos para la adopción de un pacto mundial sobre refugiados y de un pacto sobre la migración, señalando procedimientos diferentes para cada uno. El Pacto mundial sobre los refugiados debía ser incluido en el informe anual presentado por el ACNUR ante la Asamblea General para su aprobación<sup>55</sup>. El Pacto para una migración segura, ordenada y regular debía ser aprobado en una conferencia intergubernamental<sup>56</sup>. En ambos casos, se señaló como plazo de adopción el año 2018<sup>57</sup>.

### **3. El Pacto mundial sobre los refugiados: valor jurídico y contenido**

#### **A) NATURALEZA JURÍDICA DEL PACTO**

La opción por un “pacto” como instrumento para abordar la respuesta internacional a los grandes desplazamientos de refugiados, resulta reveladora del contenido y valor jurídico que se pretendía otorgar al objeto de negociación. De ordinario, el pacto es un

---

el problema de la puesta en práctica de los principios y compromisos enunciados: el Anexo I, que contiene el Marco de respuesta integral para los refugiados” y el Anexo II, titulado “Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”. Cada anexo configura el proceso para la elaboración de un pacto mundial en su respectivo ámbito y enuncia algunos de los elementos que debieran integrarlos.

<sup>50</sup> El Anexo I de la Declaración de Nueva York, se refiere a los principios de cooperación internacional y distribución de la carga (A/RES/71/1, Anexo I, párr. 1).

<sup>51</sup> Declaración, párr. 15.

<sup>52</sup> *Ibid.*, párr. 7.

<sup>53</sup> *Ibid.*, párr. 24.

<sup>54</sup> *Ibid.*, párr. 33.

<sup>55</sup> *Ibid.*, Anexo I. Marco de respuesta integral para los refugiados, párr.19.

<sup>56</sup> *Ibid.*, párr. 63.

<sup>57</sup> *Ibid.*, párr. 21.

instrumento para la cooperación política o práctica (en contraposición a compromisos vinculantes) caracterizado por un enfoque inclusivo de los diferentes actores relevantes (frente a una óptica exclusivamente estatal) y que se apoya en la formulación de buenas prácticas (en lugar de derechos, obligaciones y responsabilidad jurídica) como mecanismo para impulsar su efectiva aplicación<sup>58</sup>. Desde los párrafos introductorios, el Pacto expresa la voluntad inequívoca de no asumir nuevos compromisos en materia de protección internacional de los refugiados.

La Asamblea General había solicitado al ACNUR que incluyera el Pacto mundial sobre los refugiados en su Informe general a la Asamblea General del año 2018, por lo que el Pacto fue aprobado como parte de ese Informe mediante la resolución 73/151, de 17 de diciembre de 2018<sup>59</sup>. Hasta ese momento, la Asamblea General siempre había aprobado por consenso las resoluciones generales referidas al Informe del ACNUR<sup>60</sup>. Las discrepancias suscitadas por algunos aspectos del Pacto determinaron que, por primera vez, la resolución fuera sometida a votación y aprobada por mayoría<sup>61</sup>. En la medida en que había sido aprobado mediante una resolución de la Asamblea General, era evidente que el Pacto carecía de valor formalmente obligatorio. Los Estados quisieron, no obstante, que el texto hiciera referencia explícita a ese carácter no vinculante<sup>62</sup>, e incidieron de nuevo en este aspecto al subrayar la discrecionalidad de que disfrutaban los Estados para la aplicación del Pacto mediante contribuciones voluntarias<sup>63</sup>. En la misma línea, el Pacto excluyó expresamente que las medidas de apoyo a los refugiados y comunidades de acogida propuestas dentro del programa de acción tuvieran naturaleza “prescriptiva” o que tales medidas impusieran cargas adicionales a los países de acogida<sup>64</sup>. El Pacto fue diseñado como un instrumento de *soft law* y concedía un amplio margen de maniobra a los Estados<sup>65</sup>.

## B) ESTRUCTURA DEL PACTO

El Pacto Mundial se estructura en cuatro secciones: Introducción, Marco de respuesta integral para los refugiados, Programa de acción y Seguimiento y examen.

<sup>58</sup> En este sentido véase GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact of the Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 606.

<sup>59</sup> Asamblea General, A/RES/73/151, 10 de enero de 2019, párr. 23. La resolución “afirma el pacto mundial sobre los refugiados”, “recalca su importancia como representación de la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional de llevar a la práctica el principio del reparto de la carga y la responsabilidad” (párr. 23) y “exhorta a la comunidad internacional en su conjunto” a que lo cumpla (párr. 24).

<sup>60</sup> Asamblea General, *Documentos oficiales*, Septuagésimo tercer período de sesiones, 55ª sesión plenaria, 17 de diciembre de 2018, A/73/PV.55, p. 8.

<sup>61</sup> La resolución fue aprobada por 181 votos a favor, con los votos en contra de Hungría y Estados Unidos, y las abstenciones de la República Dominicana, Eritrea y Libia. Véase, Asamblea General, A/73/PV.55, 17 de diciembre de 2018, p. 10.

<sup>62</sup> Pacto, párr. 4. En la explicación del voto que siguió a la aprobación del Pacto, algunos Estados (Siria, Federación rusa) subrayaron de nuevo el carácter no vinculante del mismo.

<sup>63</sup> Pacto, párr. 4 *in fine*.

<sup>64</sup> Pacto, párrs. 50 y 67.

<sup>65</sup> GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact...”, *op. cit.*, p. 609.

*a) La Introducción: anclaje del Pacto en el régimen jurídico internacional de los refugiados*

En la breve “Introducción” se enuncian la mayoría de las disposiciones sobre principios y régimen jurídico internacional de protección de los refugiados, así como sobre el alcance normativo del Pacto. Asumiendo la descripción de la situación internacional efectuada en el Informe del Secretario General y en la Declaración de Nueva York, la introducción la sintetiza en los siguientes elementos clave: el incremento del número de refugiados, la prolongación en el tiempo de las situaciones de refugio y la consiguiente necesidad de asistencia adicional tanto a los refugiados como a los Estados de acogida, mayoritariamente países en desarrollo<sup>66</sup>.

El Pacto, al igual que antes el Informe del Secretario General, procura resaltar las conexiones jurídicas del reparto de responsabilidades con los principios de cooperación y solidaridad internacionales consagrados en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y en el Preámbulo de la Convención de 1951, respectivamente. En este contexto, el Pacto mundial sobre los refugiados tiene como objeto central “sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad”<sup>67</sup> entre todos los Estados y demás partes interesadas. Teniendo en cuenta que, más adelante, el Pacto se referirá a la “distribución de la carga y la responsabilidad” como “principio”<sup>68</sup> se puede concluir que el objetivo esencial del Pacto es conseguir que dicho principio se aplique de modo más equitativo y previsible. Se ha apuntado que este propósito sería lo más cercano en el Pacto a un desarrollo normativo: intentar superar el genérico principio de “cooperación internacional” del preámbulo de la Convención de 1951 mediante la propuesta de mecanismos concretos para aplicar el más específico “principio de distribución de la carga y la responsabilidad”. Podría interpretarse que la distribución de la carga y de la responsabilidad es la forma particular que reviste el principio de cooperación internacional en el contexto de la protección de los refugiados<sup>69</sup>. Se trataría, en cualquier caso, de un desarrollo de escaso recorrido debido a la formulación abstracta del principio y a la ausencia en el Pacto de compromisos materiales concretos<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Pacto, párr. 1.

<sup>67</sup> *Ibidem*, párr. 3.

<sup>68</sup> *Ibidem*, párr. 5 y 49.

<sup>69</sup> DOWD, R./ McADAM, J., “International Cooperation and Responsibility Sharing to Protect Refugees: What, Why and How”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, Vol. 66, n° 4, pp. 863-892, p. 869. Desde una perspectiva terminológica se debatió la conveniencia de evitar la noción “carga” por sus connotaciones negativas y utilizar en su lugar reparto de “responsabilidades”. El Pacto, sin embargo, conserva los dos términos. Aunque no existe una definición clara y comúnmente aceptada, algunos autores sugieren que “reparto de la carga” se refiere a reducir la presión de los Estados de acogida y que la “distribución de responsabilidades” presenta la protección del refugiado como una responsabilidad global (*ibidem*). Otros autores ponen de manifiesto que el énfasis en una u otra dimensión refleja la diferente posición de los principales donantes, como Estados Unidos, y los Estados que acogen a los territorios. A juicio de Estados Unidos, por ejemplo, la acogida de refugiados no podía ser considerada sólo como una carga ya que los refugiados también pueden representar una contribución intelectual y económica para los países receptores (MILNER, J., *When Norms Are Not Enough. Understanding the Principle and Practice of Burden and Responsibility Sharing for Refugees*, Global leadership and cooperation for refugees series, Paper n. 2, diciembre 2016 p. 5).

<sup>70</sup> GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact...”, *op. cit.*, p. 608.

El Pacto enuncia un conjunto de principios que le sirven de marco jurídico, con distintos matices. Se afirma que el Pacto “dimana” de los principios de humanidad y solidaridad y que se “sustenta” en el régimen internacional de protección de los refugiados, integrado esencialmente por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y con el principio de “no devolución” como eje central. Su aplicación está regida por las normas internacionales de protección de los Derechos Humanos<sup>71</sup>, el derecho internacional humanitario y demás normas internacionales pertinentes<sup>72</sup>. La aplicación del Pacto debe estar guiada asimismo por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, que presiden la acción humanitaria, así como por el principio de protección.

Finalmente, el Pacto subraya el carácter esencial que revisten la “titularidad y el liderazgo nacionales” para una eficaz aplicación del mismo<sup>73</sup>. Es una exigencia lógica desde la perspectiva del principio de igualdad soberana de los Estados, que se traduce en no invadir ámbitos propios de la soberanía estatal. Los desplazamientos de población a gran escala constituyen un desafío para elementos centrales de la soberanía del Estado de acogida. Las fronteras se vuelven porosas como consecuencia del tránsito transfronterizo que acompaña a la existencia de refugiados. A su vez, la presencia de refugiados puede afectar a la composición demográfica y alterar el equilibrio político-social en algunos países<sup>74</sup>. La situación es más grave para los países con rentas bajas en los que existen situaciones de refugio prolongadas<sup>75</sup>. En estos casos, la reducida capacidad del Estado de acogida para asumir la responsabilidad respecto a los refugiados ha sido compensada por el ACNUR (y organizaciones colaboradoras) que asumen un elenco de responsabilidades a largo plazo sobre los refugiados cada vez más amplio. Como consecuencia el ACNUR actúa, más que como organización humanitaria, como un “Estado subrogado” que desarrolla sistemas y servicios paralelos, y en ocasiones mejor dotados, que los del Estado de acogida<sup>76</sup>.

El Pacto enuncia en la Introducción cuatro objetivos específicos: reducir las presiones sobre los países de acogida; impulsar su autosuficiencia de los refugiados; ampliar la disponibilidad de soluciones en terceros países y colaborar con los países de origen para crear condiciones que permitan un retorno seguro de los refugiados<sup>77</sup>. El régimen establecido en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967 fue concebido en

---

<sup>71</sup> Pacto, párr. 5. Véase en este sentido, TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., “Los derechos humanos como límite a la gestión de los flujos migratorios mixtos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2018, pp. 5-7.

<sup>72</sup> Pacto, párr. 5, notas 5 y 6.

<sup>73</sup> Pacto, párr. 5. *in fine*.

<sup>74</sup> LYNCH, M., “Introduction; Refugees and Displacement in the Middle East”, Project on Middle East Political Science (POMEPS), *Refugees and Migration Movements in the Middle East*, POMEPS Studies n° 25, Washington, 2017, pp. 3-7.

<sup>75</sup> ARAR, R. “Leveraging Sovereignty: The Case of Jordan and the International Refugee Regime”, Project on Middle East Political Science (POMEPS), *Refugees and Migration Movements in the Middle East*, POMEPS Studies núm. 25, Washington, 2017, pp. 12-15.

<sup>76</sup> SLAUGHTER, A./CRISP, J., *A surrogate state? ...*, *op. cit.*, p. 7-9. Este planteamiento genera problemas graves, pues la función del ACNUR puede ser percibida de modo distorsionado tanto por la población y autoridades locales como por la población refugiada.

<sup>77</sup> Pacto, párr. 7.

términos eminentemente reactivos, como respuesta ante una situación de desplazamiento y sobre la premisa de que el disfrute del estatuto de refugiado y de la protección que comporta, es esencialmente temporal. No abordó las causas que provocan la huida de los refugiados y tampoco la posibilidad de que la necesidad de protección se prolongara de manera indefinida. Por este motivo, la formulación de objetivos concretos dirigidos a facilitar el desarrollo de los refugiados y a la búsqueda de soluciones duraderas, han sido valorados como un logro significativo del Pacto. Representan la superación del enfoque a corto plazo centrado esencialmente en la provisión de ayuda humanitaria<sup>78</sup>.

La Introducción del Pacto se cierra con una llamada a actuar sobre las circunstancias causantes de los grandes desplazamientos de refugiados. Se trata de una esfera que va más allá del principio de protección para reconocer la necesidad de que la comunidad internacional se implique en la prevención y resolución de conflictos. También la necesidad de abordar las causas profundas de los conflictos y de los éxodos de población, que se reconducen esencialmente a la pobreza y las violaciones de los derechos humanos en los países de origen<sup>79</sup>.

Como resultaba previsible, el Pacto no retoma otros elementos controvertidos jurídicamente, como la no criminalización de la entrada ilegal de solicitantes de asilo o los procedimientos de detención, a los que el Informe del Secretario General había prestado particular atención. En la Declaración de Nueva York, los Estados ya se habían mostrado contrarios a tratar esos aspectos en el ámbito intergubernamental<sup>80</sup>.

*b) El Marco de respuesta integral para los refugiados: sistematización de buenas prácticas*

El Marco de respuesta integral para los refugiados ya había sido incluido en la Declaración de Nueva York, como Anexo I. De conformidad con la Declaración, el ACNUR debía aplicar el Marco en situaciones concretas de refugiados durante los dos años previos a la adopción del Pacto y evaluar la experiencia, así como la eventual necesidad de introducir mejoras<sup>81</sup>. Esta aplicación del Marco sirvió como punto de referencia práctico durante la elaboración del Pacto. Finalmente, el Marco de respuesta integral pasó a formar parte del Pacto, proponiendo los elementos fundamentales para proporcionar una respuesta integral en situaciones de grandes desplazamientos de refugiados y en situaciones de refugio prolongado. Se trata de elementos seleccionados de las mejores prácticas internacionales, ajustados al derecho internacional, desde un enfoque integral que incluye a todas las partes interesadas y centrado en las personas<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> GOODWIN-GILL, G. S. “The Global Compacts ...”, *op. cit.*, p. 681.

<sup>79</sup> Pacto, párrs. 8 y 9.

<sup>80</sup> En este sentido, GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact ...”, *op. cit.*, p. 608.

<sup>81</sup> Marco integral de respuesta para los refugiados, párr. 17-18. En junio de 2018 había sido aplicado en 14 países: Belice, Chad, Costa Rica, Djibouti, Etiopía, Guatemala, Honduras, Kenia, México, Panamá, Rwanda, Somalia, Uganda y Zambia. Véase, Informe del ACNUR, Parte I, párr. 8.

<sup>82</sup> Declaración de Nueva York, Anexo I. Marco integral de respuesta para los refugiados, A/RES/71/1, párr. 2-4. A juicio de Betts, las características señalan hacen del Marco un instrumento con notable potencial transformador, en la medida en que se nutre de experiencias positivas y procura adaptarlas a otros contextos, centrando la atención en los ámbitos que lo requieren como el apoyo a refugiados y las

Los elementos fundamentales de una respuesta integral son agrupados en cuatro grandes líneas de actuación: medidas adecuadas de recepción y admisión; apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes por parte de los Estados de acogida y de terceros Estados<sup>83</sup>; asistencia a los países y comunidades receptores de refugiados; y medidas para ampliar la posibilidad de alcanzar soluciones duraderas. Tanto en el ámbito de las medidas de apoyo como en el de las soluciones, el Marco de respuesta integral contempla la necesidad de adoptar medidas de asistencia al desarrollo como complemento de la asistencia humanitaria “para las necesidades inmediatas”, que también incluye.

Al hacer balance de la aplicación del Marco durante los años previos, el ACNUR había conferido una particular a dos aspectos que, como ya se ha señalado, serían efectivamente incorporados al Pacto: la necesidad de reconocer una titularidad y un liderazgo fuertes a los Estados y la importancia de adoptar un enfoque integral, que incorporase a todas las partes interesadas, Estados, organizaciones internacionales, entidades del sector privado y los propios refugiados<sup>84</sup>.

*c. El Programa de acción: institucionalización de mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad*

El Programa de acción tiene por objetivo “facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y los países especialmente afectados por un movimiento de refugiados en gran escala, o una situación de refugiados prolongada”<sup>85</sup>. Con este fin, el Programa de Acción diseña, por un lado, mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad y, por otro, identifica las áreas en las que el país receptor puede necesitar apoyo.

---

comunidades de acogida o fomentar la autosuficiencia de los refugiados, por poner sólo algunos ejemplos (BETTS, A., “The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change?”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 625).

<sup>83</sup> En este ámbito, se confiere atención especial a la adopción de programas específicos para paliar los efectos económicos que puede tener la afluencia masiva de refugiados en el país de acogida y posibilitar condiciones para el desarrollo social y económico de los refugiados y las comunidades de acogida, así como soluciones sostenibles para las situaciones prolongadas de refugiados. En la práctica existían precedentes de colaboración entre el ACNUR y el Banco Mundial, entre los que cabe destacar dos instrumentos de financiación especiales. Por un lado, la subventanilla en apoyo a los refugiados y las comunidades de acogida de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que excluye explícitamente la financiación de proyectos centrados en las necesidades humanitarias, porque constituyen el mandato de otros organismos (Asociación Internacional de Fomento, *AIF-18: Hacia 2030. Invertir en crecimiento, resiliencia y oportunidades*, Informe de los Directores Ejecutivos de la Asociación Internacional de Fomento a la Junta de Gobernadores, Aumentos de los recursos de la AIF: decimoctava reposición, Anexo V. Mecanismos de Ejecución: Subservicio regional para los refugiados y las comunidades que los acogen, 12 de enero de 2017, p. 142). Por otro lado, el Mecanismo Mundial de Financiación en Condiciones favorables para los países menos adelantados y los países de rentas medias (Informe del ACNUR, 2018, Parte I, párr. 37).

<sup>84</sup> Informe del ACNUR, 2018, Parte I, párr. 9.

<sup>85</sup> Pacto, párr.11.

El Programa establece, institucionalizándolos, mecanismos concretos para materializar y hacer operativo un reparto de costes más equitativo y predecible. Esta institucionalización de mecanismos y procedimientos pretende operar una efectiva transformación del modo en que la comunidad internacional responde ante los grandes desplazamientos de refugiados<sup>86</sup>. A estos efectos, reviste particular interés la creación del Foro mundial sobre los refugiados como mecanismo de carácter universal<sup>87</sup>. El Programa de acción contempla igualmente mecanismos de distribución de la carga para responder a situaciones específicas de refugiados, que incluyen medidas nacionales, plataformas de apoyo para movilizar asistencia financiera, material y técnica, así como medidas regionales o subregionales<sup>88</sup>.

En relación con las áreas en las que el país receptor puede necesitar apoyo, el Programa de acción identifica una serie de ámbitos susceptibles de mejora por parte de los Estados, como los mecanismos de alerta temprana y preparación; dispositivos de acogida inmediata; seguridad y protección; registro y documentación; atención a las necesidades específicas de personas particularmente vulnerables<sup>89</sup>. Otra esfera de mejora se refiere al diseño y aplicación de programas de desarrollo en favor de refugiados y comunidades de acogida, proponiéndose que contemplen entre otros aspectos, el derecho a la educación, promoción de oportunidades de trabajo, mejora del sistema de atención médico y sanitario; respuestas específicas para mujeres y niñas; para niños, adolescentes y jóvenes; alojamiento; seguridad alimentaria y nutrición; inscripción de nacimientos en registros civiles; prevención y reducción de la apatridia<sup>90</sup> y búsqueda de soluciones a las situaciones de refugio.

En relación con la búsqueda de soluciones, cabe resaltar dos aspectos. Por un lado, el reconocimiento de que el modo más eficaz de alcanzar soluciones duraderas es “eliminar las causas profundas” de las situaciones de refugiados y de la necesidad de cooperación a todos los niveles a tal fin<sup>91</sup>. Por otro lado, la importancia concedida a las soluciones que implican a terceros países, el reasentamiento en particular, como uno de los elementos para mejorar la previsibilidad y distribución de responsabilidades<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, párr. 16.

<sup>87</sup> *Ibidem*, párr. 17.

<sup>88</sup> *Ibidem*, párr. 20-30.

<sup>89</sup> *Ibidem*, párr. 52-59.

<sup>90</sup> Pacto, párr. 66- 84.

<sup>91</sup> Pacto, párr. 85. Teniendo en cuenta que las situaciones de conflicto son una de las principales causas de éxodo de población, se ha señalado que la aplicación del Pacto debiera permitir salvar la división entre los agentes humanitarios y los que intervienen en la pacificación, del mismo modo que ha superado la estricta separación entre actores humanitarios y de desarrollo en las situaciones de refugiados. En este sentido, SHARPE, M., “The Global Compact on Refugees and Conflict Prevention in Africa: ‘Root Causes’ and Yet Another Divide”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol.30, 2018, n° 4, p. 710.

<sup>92</sup> Pacto, párr. 87-100. En este sentido, COSTELLO, C., “The Global Compacts: Safe Flight and Onward Mobility for Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 647. La autora critica, sin embargo, que el Pacto siga adoptando un enfoque que considera propio de políticas de contención, al mantener una radical distinción entre la huida de los refugiados, en busca de protección, y los desplazamientos secundarios, en busca de soluciones duraderas.

*d) Seguimiento y evaluación del Pacto: funciones del ACNUR y de los Estados*

La cuarta y última sección del Pacto contempla las medidas de seguimiento y evaluación del Pacto. La aplicación del Pacto supone un desafío que debe ser asumido por la comunidad internacional en su conjunto. Todos los Estados y todas las partes interesadas deben implicarse en su puesta en práctica y en la consecución de sus objetivos, correspondiendo al ACNUR una función catalizadora y de apoyo, de acuerdo con su mandato<sup>93</sup>. Diferentes experiencias prácticas demuestran la importancia que puede revestir la capacidad de liderazgo del Alto Comisionado para alcanzar soluciones efectivas<sup>94</sup>.

Las medidas establecidas para el seguimiento y examen de la aplicación del Pacto agrupan actuaciones de diferente naturaleza. El principal mecanismo de seguimiento es el Foro Mundial de los refugiados, que reunirá a todos los Estados miembros de la ONU cada cuatro años<sup>95</sup>. La evaluación del progreso requiere la adopción de parámetros claros y el Pacto establece dos indicadores: los costes que supone proporcionar acogida, protección y asistencia a los refugiados (calculados a partir de datos obtenidos mediante un proceso coordinado por el ACNUR) y los datos sobre las promesas de contribución y a las contribuciones efectivas (obtenidos mediante un mecanismo establecido por ACNUR en consulta con Estados y otras partes interesadas)<sup>96</sup>. La labor del Foro mundial es complementada por los exámenes “de mitad de periodo”, realizados por funcionarios de alto nivel en reuniones que se celebran cada dos años, entre los Foros<sup>97</sup>. El informe anual presentado por el Alto Comisionado a la Asamblea General, constituye otro mecanismo que servirá para informar del grado de cumplimiento de los objetivos señalados en el Pacto. El enfoque integral del Pacto también se hace presente en el diseño de los mecanismos de evaluación, que buscan el modo de incorporar al procedimiento de evaluación a todas las partes implicadas, incluidos los refugiados. Con este fin, el Pacto hace un llamamiento a Estados y demás partes interesadas para que posibiliten esa participación efectiva<sup>98</sup>.

En coherencia con su naturaleza no vinculante, el Pacto no articula mecanismos para exigir responsabilidad en caso de incumplimiento<sup>99</sup>. La efectiva aplicación del Pacto, la provisión de suficientes recursos financieros y de otra naturaleza, es cuestión de voluntad política. A lo largo de todo el Pacto se hace presente la libertad de los Estados para decidir en qué situaciones proporcionar asistencia y para determinar la modalidad de su contribución<sup>100</sup>.

---

<sup>93</sup> Pacto, párr. 101.

<sup>94</sup> BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...”, *op. cit.*, p. 626.

<sup>95</sup> La celebración del primer Foro mundial está prevista para 2019 (párr. 102).

<sup>96</sup> Véase, párrs. 103 y 48 del Pacto.

<sup>97</sup> Pacto, párr. 104.

<sup>98</sup> Pacto, párr. 107.

<sup>99</sup> CHIMNI, B. S., “Global Compact on Refugees: One Step Forward, Two Steps Back”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, 2018, n° 4, p. 632.

<sup>100</sup> En este sentido, GOODWIN-GILL, G. S. “The Global Compacts...”, *op. cit.*, p. 680.

#### **IV. EL IMPACTO NORMATIVO DEL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS**

Antes de valorar el alcance normativo del Pacto mundial sobre los refugiados conviene recapitular brevemente el estado de la cuestión. El problema principal al que el Pacto mundial pretendía dar respuesta era conseguir una distribución más predecible de responsabilidades y costes respecto a los refugiados. Aunque el informe del Secretario General había propuesto la adopción de un “pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto de los refugiados”<sup>101</sup>, la referencia a la responsabilidad compartida desapareció del título del “borrador cero” del Pacto<sup>102</sup>, de 31 de enero de 2018, que sirvió como texto base de la negociación. Este primer documento reducía el contenido normativo a una referencia genérica al régimen internacional de protección del refugiado, omitiendo la mención de cualquier principio jurídico<sup>103</sup>. Los borradores posteriores irían rectificando este enfoque hasta llegar al texto definitivo, cuya Introducción contiene referencias explícitas a la fundamentación jurídica y a los principios rectores que sirven de marco jurídico al Pacto y que deben guiar su aplicación. Como ha quedado apuntado en un apartado anterior, el Pacto invoca como fundamento jurídico “el régimen internacional de protección de los refugiados, centrado en el principio fundamental de no devolución y constituido esencialmente por la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”<sup>104</sup>. En este régimen jurídico, el desarrollo normativo de la obligación de protección de los Estados respecto a los refugiados situados en su territorio contrasta con la ausencia de regulación de la obligación de cooperación internacional<sup>105</sup>. Como resultado, la prestación de asistencia al Estado de acogida se ha venido concibiendo en la práctica como algo facultativo<sup>106</sup>.

Cerraremos esta recapitulación mencionando un aspecto por el que el Pacto ha recibido críticas: haber desaprovechado la ocasión de debatir algunos problemas de particular relevancia<sup>107</sup>. Sobre este particular, el ayudante del Alto Comisionado para protección, Volker Türk, ha señalado que el ACNUR optó por excluir de las deliberaciones temas

---

<sup>101</sup> A/70/59, *op. cit.*, párr. 68.

<sup>102</sup> No se debe confundir este documento con el Borrador cero propuesto el 30 de junio de 2016, por los representantes de Jordania e Irlanda ante las Naciones Unidas en calidad de co-facilitadores de la reunión plenaria de alto nivel, que aún conservaba el título Pacto mundial sobre el reparto de responsabilidades respecto a los refugiados (disponible en <https://www.unhcr.org/events/conferences/578369114/zero-draft-global-compact-responsibility-sharing-refugees.html>).

<sup>103</sup> Véase, *The global compact on refugees, Zero Draft*, 31 de enero de 2018, párr. 1. (disponible en <https://www.unhcr.org/Zero-Draft.pdf>).

<sup>104</sup> Véase Pacto, párr. 5. El Pacto menciona igualmente los instrumentos regionales adoptados en materia de refugiados, la Convención de la OUA, y la Declaración de Cartagena, así como las disposiciones relevantes del TFUE (art. 78) y la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea (art. 18) (párr. 5, nota 4).

<sup>105</sup> Sobre el desigual desarrollo normativo de las dos dimensiones y sus consecuencias véase, entre otros, BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...” *op. cit.*, p. 623; WALL, P., “A New Link in the Chain ...”, *op. cit.*, p. 209; GOODWIN-GILL, G. S. “The Global Compacts ...”, *op. cit.*, p. 676.

<sup>106</sup> GILBERT, G., “Indicators for the Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, Vol.30, 2018, n° 4, p. 636.

<sup>107</sup> ALEINIKOFF, T. A., “The Unfinished Work ...”, *op. cit.*, 611-7.

importantes, en una “decisión deliberada de no someter a debate lo que ya formaba parte del derecho o de la práctica internacional”<sup>108</sup>. En efecto, aunque la práctica internacional pone de manifiesto la existencia de niveles sustanciales de cooperación con los Estados de acogida y un amplio consenso sobre la necesidad de otorgar protección, al menos a título temporal, a los refugiados no amparados por los instrumentos jurídicos vigentes, numerosos Estados no desean asumir nuevas obligaciones jurídicas en materia de refugiados<sup>109</sup>. Es en estos ámbitos, donde reviste un particular interés estudiar la proyección normativa del Pacto.

### **1. La reafirmación de la vigencia del régimen general articulado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967**

El Pacto confirma que la Convención de 1951 y su Protocolo siguen representando el punto de referencia para valorar las medidas de protección y trato a los refugiados. Son los únicos instrumentos vinculantes sobre protección de refugiados de ámbito universal, gozan de un elevado respaldo estatal, establecen principios básicos de protección y consagran un concepto de refugiado ampliamente aceptado. Su enfoque individualizado del estatuto del refugiado y de los beneficios asociados al mismo representó un progreso destacable al avalar su configuración como derechos humanos individuales<sup>110</sup>. Este enfoque individualizado, sin embargo, puede resultar inadecuado para hacer frente a las necesidades de protección en determinadas circunstancias.

#### **A) LA AMPLIACIÓN DE LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN A CATEGORÍAS NO CUBIERTAS POR LA CONVENCIÓN DE 1951: VÍAS DE RESPUESTA**

El concepto de refugiado formulado en la Convención de 1951<sup>111</sup> es susceptible de una interpretación dinámica que, teniendo en cuenta su objeto y fin, así como la evolución en áreas jurídicas conexas, ha permitido a los Estados extender su aplicación a personas con necesidad de protección internacional cuyas circunstancias no se ajustaban a la

<sup>108</sup> BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...”, *op. cit.*, p. 625.

<sup>109</sup> Es un aspecto del que deja constancia regularmente el Comité Ejecutivo del ACNUR, en este sentido, véase, Nota sobre protección internacional, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, párrs. 44, 57.

<sup>110</sup> En este sentido, GOODWIN-GILL, G. S., “*Non-Refoulement and the New Asylum Seekers*”, 26 *Virginia Journal of International Law*, 1985-1986, pp. 897-917, p. 898; McADAM, J., “The Enduring Relevance ...”, *op. cit.*, p. 572.

<sup>111</sup> A los efectos de la Convención de 1951, el término refugiado se aplicará a toda persona que “como resultado de acontecimientos ocurridos antes de 1 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 causa de dichos temores no quiera regresar a él” (art. 1. A.2). El art. 1.A.B, permite a los Estados parte en la Convención optar por una cláusula que limita adicionalmente la noción de refugiado al que deriva su situación de acontecimientos ocurridos únicamente en Europa. El Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados, de 31 de enero de 1967, mantiene la definición de refugiado de la Convención de 1951, pero suprime los límites geográficos y temporales en ella establecidos.

definición de la Convención<sup>112</sup>. En este sentido, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha defendido que nada en la Convención de 1951 impide reconocer la condición de refugiado cuando la amenaza de persecución procede de actores no estatales o cuando no se ha recibido una amenaza específica. Algunos Estados, sin embargo, han interpretado restrictivamente la definición de refugiado de la Convención, exigiendo que la persecución a que se refiere la noción proceda del gobierno o incluso requiriendo una amenaza precisa de persecución<sup>113</sup>. El Comité Ejecutivo del Alto Comisionado ha sostenido igualmente que la Convención de 1951 y su Protocolo permiten responder a las situaciones de afluencia a gran escala de refugiados, procediendo a una determinación colectiva del estatuto de refugiado<sup>114</sup>, o con carácter provisional, especialmente si la repatriación voluntaria aparece como la solución más adecuada a largo plazo<sup>115</sup>.

Una interpretación dinámica, sin embargo, no permite salvar el desfase entre las personas amparadas por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y las categorías más amplias de personas necesidad de protección internacional. El elemento subjetivo de la definición de la Convención de 1951, que exige un “fundado temor de persecución” basado en una serie de motivos especificados<sup>116</sup>, deja fuera de su cobertura al amplio conjunto de personas que huyen de los efectos indiscriminados de los

---

<sup>112</sup> En este sentido, *Declaración del ACNUR sobre la protección subsidiaria a personas amenazadas por violencia indiscriminada, bajo la Directiva de Reconocimiento del Consejo de Europa* [sic], enero 2008, p. 8 (la declaración se refiere a la Directiva 2004/83/CE del Consejo de la Unión Europea, de 29 de abril de 2004), disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbfa42.html>. El Acta Final de la Conferencia de plenipotenciarios para la adopción de la Convención de 1951 había expresado la esperanza de que la eficacia del texto desbordara los efectos jurídicos estrictamente convencionales y sirviera de ejemplo inspirador para que los Estados partes extendieran la protección prevista en la Convención a personas no incluidas en la definición (UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, p. 9)

<sup>113</sup> Véase, ACNUR, Nota sobre protección internacional, 1994, párr. 20-22.

<sup>114</sup> El hecho de que una persona intervenga en un desplazamiento de población a gran escala no excluye que se ajuste a la definición de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y del Protocolo de 1967 y que, por lo tanto, tenga derecho al nivel de protección otorgado a los refugiados en el sentido de la Convención. Véase la Conclusión número 22 (XXXII), sobre la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, adoptada por el Comité Ejecutivo del ACNUR en 1981. La magnitud del desplazamiento desborda la capacidad para otorgar protección sobre la base de una determinación individual de la condición de refugiado, por lo que se recurre a un enfoque de grupo. Las necesidades de protección se evalúan a partir de factores objetivos (esencialmente, carecer de la protección efectiva del Estado de origen por la situación en él existente) en lugar de atender a los factores subjetivos propios de la calificación individual (temor fundado de persecución por razones específicas). Véase ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*, EC/50/SC/crp.18, 9 de junio del 2000, párr. 20-21.

<sup>115</sup> ACNUR, Nota sobre protección internacional, 1994, párr. 26-29. El Comité Ejecutivo reconoce, no obstante, las dificultades prácticas que esta opción plantea. Desde la perspectiva doctrinal también se ha subrayado que la concesión de protección temporal, en la práctica, conlleva la inaplicación de la Convención a personas que reúnen las condiciones para ser considerados refugiados (en este sentido, véase EDWARDS, A., “Temporary protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention”, *Melbourne Journal of International Law*, 2012, vol. 13, pp. 596-635).

<sup>116</sup> Convención sobre el Estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951, Artículo 1.A.2).

conflictos armados, disturbios internos o situaciones de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos en sus países de origen. Este desajuste entre el régimen establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo y la necesidad de protección internacional de otros grupos de población se fue salvando a través de diferentes vías.

En el ámbito regional, como ya se ha señalado, la Convención de la Organización de la Unidad Africana y la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, representaron un importante avance en el régimen de protección internacional al incorporar una definición de refugiado más amplia. La utilización de criterios objetivos, como la huida de situaciones que perturben gravemente el orden público en el país de origen, en estas definiciones ampliadas facilitaba igualmente el reconocimiento del estatuto de refugiado en situaciones de afluencia masiva<sup>117</sup>.

La competencia del ACNUR *rationae personae* también experimentó una ampliación paulatina por obra de la Asamblea General<sup>118</sup>. Cuando la mayor parte de los refugiados ya no respondía a la definición de su Estatuto, el Comité Ejecutivo del ACNUR, apoyándose en las resoluciones de la Asamblea General, empezó a usar la acepción amplia del concepto de refugiado de los instrumentos regionales, para designar a las personas “que se hallan fuera de sus países y que necesitan protección internacional como consecuencia de una grave amenaza para su vida, su libertad o la seguridad personal en su país de origen, como resultado de la persecución o de conflictos armados, o debido a graves desórdenes públicos”<sup>119</sup>. En el contexto de situaciones de afluencia de refugiados en gran escala, el Comité Ejecutivo del ACNUR proclamó en 1981 la obligación de admitir a las personas que buscan asilo en el primer Estado en que lo solicitan, de otorgarles refugio, al menos de manera temporal, y de proporcionarles protección<sup>120</sup>. En la actualidad, las resoluciones de la Asamblea General referentes al régimen de protección de los refugiados reflejan esta acepción amplia del término “refugiado” y la progresiva expansión de las obligaciones de protección a nociones como el refugio temporal y las formas complementarias de protección<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> En el caso de la Unión Europea, la protección temporal de los refugiados en el caso de desplazamientos a gran escala ha sido objeto de regulación específica en la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 (*DOUE* L 212 de 7 de agosto de 2001, p. 12), relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, véase art. 2 a).

<sup>118</sup> Hasta 1972 las resoluciones sobre el Informe del ACNUR adoptadas por la Asamblea General se ceñían al mandato estatutario, refiriéndose a los refugiados “que son competencia” del ACNUR, “comprendidos dentro de su mandato” u otras expresiones similares. A partir de 1973, la AG adoptó un enfoque extensivo de las competencias del ACNUR con términos progresivamente más amplios, que englobaban a los refugiados y otras personas cuya situación era “competencia de la Oficina”. Para una revisión de este proceso de evolución, véase GOODWIN-GILL, G. S., “*Non-Refoulement ...*”, *op. cit.*, p. 899. Esta ampliación de competencias del ACNUR se realizó de acuerdo con el párrafo 9 de su Estatuto, sin necesidad de proceder a una reforma.

<sup>119</sup> ACNUR, Nota sobre protección internacional, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, párr. 32.

<sup>120</sup> ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión núm. 22 (XXXII), 1981, párr. II.A.1.

<sup>121</sup> GOODWIN-GILL, G. S., “*Non-Refoulement, Temporary Refuge and the ‘New’ Asylum Seekers*”, en CANTOR, D.J. Y DURIEUX, J-F. (eds.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International*

La cuestión clave reside en dilucidar si esta ampliación de la noción de refugiado tiene una relevancia meramente funcional, extendiendo la categoría de personas bajo competencia del ACNUR, o si, por el contrario, refleja la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario que impone a los Estados una obligación internacional de protección de las personas comprendidas en esa noción más amplia de refugiado y de protección temporal en situaciones de afluencia masiva de población. La doctrina se ha mostrado dividida al respecto. Un amplio sector considera que, actualmente, el derecho internacional consuetudinario consagra una obligación de protección temporal de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala<sup>122</sup>, aunque se trate de una obligación que comporta un nivel de compromiso relativamente poco exigente<sup>123</sup>. Otros autores sostienen que los Estados otorgan protección temporal por razones políticas, morales, o derivadas de su derecho interno, no porque así lo exija una norma internacional<sup>124</sup>.

Por su parte, el ACNUR ha avalado de modo consistente la práctica de la protección temporal, pero sin afirmar su carácter consuetudinario. Al analizar la práctica internacional en este ámbito, el ACNUR ha dejado constancia de que los Estados suelen otorgar protección temporal a las personas que se encuentran en estas circunstancias, aunque no sean parte en las convenciones pertinentes, si bien asumen esa protección normalmente “como responsabilidad humanitaria (...) como acto humanitario soberano, o como obligación derivada de la legislación nacional (incluidas las disposiciones constitucionales), sin remitirse a las obligaciones jurídicas internacionales”<sup>125</sup>.

El Pacto ofrecía una oportunidad de avalar esta ampliación de la protección internacional de los refugiados operada por medio de la interacción de las resoluciones de la Asamblea General, el trabajo del ACNUR y de la práctica estatal, en un instrumento de alcance universal aunque no obligatorio<sup>126</sup>.

---

Humanitarian Law, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2014, pp. 433-459, p. 450. Véase ACNUR, Comité Ejecutivo, Conclusión 103 (LVI), 2005, A/AC.96/1021, 7 de octubre de 2005 (Informe del 56 período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Conclusión sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección).

<sup>122</sup> El estudio de D. Perluss y J. F. Hartman ofrece un análisis extenso de la práctica de Estados y organizaciones internacionales y sigue constituyendo un punto de referencia esencial para fundamentar el carácter consuetudinario de la obligación de refugio temporal, véase J. F. PERLUSS, D./HARTMAN, J. F.: “Temporary Refuge ...”, *op. cit.*, pp. 551-626.

<sup>123</sup> ACNUR, Nota sobre protección internacional, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, párr. 47; GOODWIN-GILL, G. S., “Non-Refoulement, Temporary Refuge ...”, *op. cit.*, p. 446-8.

<sup>124</sup> HAILBRONNER, K., “Non-Refoulement and “Humanitarian” Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 26, 1985-1986, pp. 857-896, pp. 873-890; ALEINIKOFF, A., “State-Centered Refugee Law: From Resettlement to Containment”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 14, 1992-1993, pp. 120-138, en p. 133.

<sup>125</sup> ACNUR, Nota sobre protección internacional, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994 párr. 40. En el mismo sentido, véase la Conclusión General del ACNUR sobre protección internacional en casos de afluencia masiva, A/AC.96/850, 1 de septiembre de 1995, párr. 10.

<sup>126</sup> ALEINIKOFF, T. A., “The Unfinished Work ...”, p. 614.

## B) LA OPCIÓN DEL PACTO POR LA CONTINUIDAD

El ACNUR intentó incorporar al Pacto una definición de refugiado que englobara a categorías más amplias de personas necesitadas de protección internacional. Según el primer borrador:

‘[t]he need for international protection arises when persons are outside their own country and unable to return home because they would be at risk there, and their country is unable or unwilling to protect them. In large movements, group-based recognition or other similar options are often best suited to addressing international protection needs.’<sup>127</sup>

Ante las objeciones suscitadas por una redacción de alcance tan amplio, el segundo borrador circunscribió la necesidad de protección internacional a las personas protegidas en virtud de la Convención de 1951 o de los instrumentos regionales conexos:

“The need for international protection arises when persons are outside their own country and unable to return home because of risks recognized under relevant international and regional law or instruments, as applicable in a specific context”<sup>128</sup>.

Tampoco esta fórmula obtuvo la aprobación necesaria por lo que, en su redacción final, el Pacto insta a los Estados a que eviten lagunas en la protección internacional “de acuerdo con sus obligaciones internacionales”<sup>129</sup>.

Similar resistencia suscitó el intento de adoptar una posición de principio sobre la protección temporal, por lo que el Pacto dejó a la discreción de cada país la determinación de la protección adecuada en caso de afluencia de refugiados a gran escala<sup>130</sup>.

En definitiva, los intentos de incorporar al Pacto estas formas de protección internacional que se venían otorgando ampliamente en la práctica fracasaron. Ante la negativa estatal a asumir compromisos adicionales en el ámbito de la protección de los refugiados, acompañada de la propuesta de interpretaciones más restrictivas de la Convención de 1951 por parte de algunos gobiernos, el ACNUR procuró evitar debates adicionales sobre otros elementos del derecho internacional de los refugiados. Desde esta perspectiva, las referencias del Pacto al régimen internacional de los refugiados y a

---

<sup>127</sup> *Global Compact on refugees, Draft 1*, 9 de Marzo, 2018, párr. 52.

<sup>128</sup> *Global Compact on refugees, Draft 2*, 30 de abril, 2018, párr. 65.

<sup>129</sup> Pacto, párr. 61: “Los mecanismos para la tramitación equitativa y eficiente de las solicitudes individuales de protección internacional proporcionan a los Estados la oportunidad de determinar debidamente la condición de las personas que se encuentran en su territorio, de conformidad con sus obligaciones internacionales y regionales aplicables (A/RES/72/150, párr. 51), de forma que se eviten las lagunas de protección y se permita que todas las personas que necesitan protección internacional la obtengan y disfruten de ella”.

<sup>130</sup> Pacto, párr. 61: “En el contexto de los grandes movimientos de refugiados, la práctica de conceder protección colectiva (como el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado) puede contribuir a atender las necesidades de protección internacional, si el Estado lo considera apropiado”.

los principales elementos que lo integran tendrían como finalidad preservar el *status quo*. Éste sería un aspecto esencial del alcance normativo del Pacto<sup>131</sup>.

La noción de refugiado ambiental también quedó excluida del Pacto. La oposición estatal a reconocer el cambio climático, la degradación del medio ambiente y los desastres naturales como posibles causas del desplazamiento de refugiados, impidieron que tuviera cabida en el Pacto<sup>132</sup>. El Pacto reconoce que este tipo de factores pueden interactuar con las causas que provocan movimientos de refugiados, pero no los considera como causas por sí mismos<sup>133</sup>. En el Programa de acción, el Pacto hace referencia a los problemas que pueden experimentar los Estados para gestionar este otro tipo de desplazamientos, especialmente cuando confluyen con grupos de refugiados en un movimiento mixto<sup>134</sup>. No obstante, si en el caso de los desplazados como consecuencia de desastres naturales se contempla la posibilidad de proporcionar asistencia o ciertas formas de protección por motivos humanitarios, no se formula una previsión similar para los eventuales desplazamientos por causas vinculadas con el medio ambiente<sup>135</sup>.

## **2. La cooperación y solidaridad internacional como fundamento jurídico del reparto de las responsabilidades sobre los refugiados**

La actuación de los países de acogida, con frecuencia países en desarrollo, que acogen y ofrecen protección a un gran número de refugiados y que la mantienen en situaciones prolongadas de refugio, es objeto de reconocimiento habitual en los diferentes instrumentos internacionales que abordan la situación de los refugiados. El ACNUR la ha calificado recientemente como un “bien público mundial”<sup>136</sup>. La capacidad de absorción de numerosos países de acogida, sin embargo, se encuentra desbordada, viéndose comprometida la posibilidad de seguir otorgando la protección debida a los refugiados<sup>137</sup>.

Anticipando este tipo de situaciones, en las que “la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países”, el Preámbulo de la Convención de 1951 había subrayado la necesidad de solidaridad internacional para “la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido

---

<sup>131</sup> GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact ...”, *op. cit.*, pp. 609-10.

<sup>132</sup> Véase en este sentido, la explicación del voto sobre el Pacto mundial de los refugiados proporcionada por la Federación rusa, *Documentos oficiales*, A/73/PV.55, p. 11.

<sup>133</sup> Pacto, párr. 8.

<sup>134</sup> Pacto, párr. 12.

<sup>135</sup> Pacto, párr. 63. Se ha señalado que el rechazo a contemplar la degradación ambiental como causa del desplazamiento de refugiados y su remisión al Pacto sobre migración podría deberse a la reticencia estatal a incluir elementos en el Pacto que pudieran implicar la asunción de nuevas obligaciones. Aunque el Pacto mundial sobre refugiados no impone obligaciones jurídicas remite al Derecho internacional de los refugiados, que sí establece obligaciones en la materia. En este sentido, ALENIKOFF, T. A., “The Unfinished Work ...”, *op. cit.*, p. 615.

<sup>136</sup> Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sobre su 67º periodo de sesiones, Asamblea General, A/AC.96/1165, 10 octubre de 2016, p. 17.

<sup>137</sup> ACNUR, Comité Ejecutivo, Nota sobre Protección Internacional, A/AC.96/1167, 7 de julio de 2017, p.10.

reconocidos por las Naciones Unidas”<sup>138</sup>. El problema deriva de que las obligaciones concretas de cada Estado a partir de los principios de cooperación y solidaridad no han sido determinadas, ni en la Convención de 1951 ni en posteriores instrumentos jurídicos. En el ámbito doctrinal, se ha definido la distribución de la carga como “el principio por medio del cual los diversos costes asumidos por el Estado de acogida al proporcionar asilo son divididos más equitativamente entre un mayor número de Estados”<sup>139</sup>

En el desarrollo de su labor, el ACNUR ha concretado que el objetivo central de la cooperación internacional y de la solidaridad es conseguir una distribución más equitativa de los costes que supone la acogida de refugiados para un Estado. Con la finalidad de facilitar la elaboración de normas generales sobre reparto de cargas, el ACNUR ha desarrollado diversas iniciativas<sup>140</sup>. Entre ellas, la elección como tema anual del periodo de sesiones del Comité Ejecutivo de 1998, el de “la solidaridad internacional y el reparto de la carga en todos sus aspectos: responsabilidades nacionales, regionales e internacionales para con los refugiados”<sup>141</sup>. En este contexto ocupa un lugar central la Conclusión sobre la cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades adoptada por el Comité Ejecutivo en 2004, donde se subraya que una “firme cooperación internacional en un espíritu de solidaridad y de distribución de la carga y las responsabilidades entre todos los Estados fortalece el respeto por los Estados de sus responsabilidades de protección de los refugiados”<sup>142</sup>. A pesar del énfasis del ACNUR en el concepto de distribución más equitativa de costes y responsabilidades<sup>143</sup>, los debates sobre el tema, tanto a nivel

---

<sup>138</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, el 28 de julio de 1951, *Serie Tratados de Naciones Unidas*, núm. 2545, Vol. 189, p. 137. La Declaración sobre Asilo Territorial de la Asamblea General de la ONU, al establecer que “Cuando un Estado tropiece con dificultades para dar o seguir dando asilo, los Estados, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado” (Declaración sobre el Asilo Territorial, Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1967, artículo 2.2).

<sup>139</sup> MILNER, J., *When Norms Are Not Enough... op. cit.*, p. 2.

<sup>140</sup> Un análisis detallado de la acción del ACNUR en este ámbito puede verse en: TÜRK, V., GARLICK, M., “From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, n° 4, 2016, pp. 656-678.

<sup>141</sup> *Informe del 49º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado*, A/AC.96/911, 12 de octubre de 1998, p. 6. El Comité Ejecutivo ya había subrayado con anterioridad el carácter fundamental del principio de solidaridad en la Conclusión 52 (XXXIX) “Solidaridad internacional y la protección de los refugiados”, adoptada en 1988, en un contexto de desplazamientos de refugiados a gran escala en el sudeste asiático.

<sup>142</sup> *Informe del 55º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado*, A/AC.96/1003, 12 de octubre de 2004, p. 13. La conclusión recomendó la conclusión de acuerdos “en el plano bilateral o multilateral para distribuir la carga y las responsabilidades en respuesta a situaciones concretas de desplazamientos en gran escala”, aunque subrayó que la obligación de conceder protección, al menos a título provisional, a las personas que llegan al territorio de un Estado como parte de un desplazamiento a gran escala no puede supeditarse a la existencia de acuerdos previos para compartir responsabilidades”.

<sup>143</sup> TÜRK, V./ GARLICK, M., “From Burdens...”, *op. cit.*, p. 660.

estatal como académico, ponen de manifiesto profundas divergencias en la interpretación de dicho concepto y del principio de solidaridad internacional<sup>144</sup>.

El intento más significativo de elaborar normas generales sobre distribución de responsabilidades probablemente haya sido la iniciativa Convención Plus, puesta en marcha bajo el impulso del ACNUR<sup>145</sup>. La iniciativa, que funcionó entre los años 2003 y 2005, pretendía promover “la convergencia de intereses entre los países donantes y los países de acogida; entre los países de origen, los países vecinos que otorgan protección y los países más alejados interesados en resolver los problemas de los refugiados”<sup>146</sup>. Un propósito clave de la iniciativa era obtener acuerdos firmes y claros entre los Estados que pudieran ser aplicados en el futuro a situaciones específicas de refugiados<sup>147</sup>. Tales acuerdos debían contener compromisos de los Estados y de las otras partes interesadas, acerca de su misión y responsabilidades respectivas en tres ámbitos: el uso estratégico del reasentamiento; la respuesta a los desplazamientos secundarios irregulares y la ayuda al desarrollo para proporcionar soluciones duraderas al desplazamiento forzado<sup>148</sup>.

En todos los casos señalados, la voluntad de los Estados de conservar sus competencias soberanas para decidir en cada caso el alcance de su contribución, tanto financiera como en términos de cuotas de reasentamiento impidió la adopción de normas sobre reparto de cargas de alcance general<sup>149</sup>.

En este contexto, el hecho de que los Estados reconozcan mediante el Pacto los “principios de distribución de la carga y de la responsabilidad”<sup>150</sup>, representa un indudable avance en el nivel teórico<sup>151</sup>. La incidencia real del Pacto en la concreción del principio dependerá, no obstante, de la efectiva aplicación de los mecanismos en él diseñados y para ello es imprescindible la voluntad política. La práctica internacional conoce ejemplos de efectivo reparto de responsabilidad sobre los refugiados entre un amplio número de Estados, como el Plan de Acción Integral para los refugiados en Indochina de 1989 y la Conferencia Internacional sobre refugiados en Centro América, del mismo año, adoptados ambos en conferencias regionales *ad hoc* convocadas por el ACNUR<sup>152</sup>. En ambos casos concurrían una serie de factores que explican la amplia

---

<sup>144</sup> Para un estudio de las posiciones adoptadas por los Estados en diferentes foros y del debate doctrinal, véase DOWD, R./ McADAM, J., “International Cooperation ...”, *op. cit.*, pp. 863-892.

<sup>145</sup> BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...”, p. 624.

<sup>146</sup> *Progress Report: Convention Plus*, Forum/2005/6, 8 de noviembre de 2005, párr. 2.

<sup>147</sup> *Ibid.*, párrs. 3-4.

<sup>148</sup> La iniciativa Convención plus se disolvió a finales de 2005, sin satisfacer las expectativas suscitadas inicialmente aunque también con algunos logros, como el Marco de entendimiento sobre reasentamiento (*Progress Report...*, *op. cit.*, párrs. 1-10-16). Otro aspecto destacable de la iniciativa es que refleja la importante transformación que se había operado en la configuración de la respuesta internacional a las crisis de refugiados. El Estado había dejado de ser la única parte implicada, para dar cabida a otros actores como el Banco Mundial o las empresas, lo que implica el diseño de nuevas formas de financiación (BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...”, *op. cit.*, p. 624).

<sup>149</sup> BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...”, *op. cit.*, p. 624.

<sup>150</sup> Véase, Pacto, párrafos 5 y 49.

<sup>151</sup> BETTS, A., “The Global Compact on Refugees...”, *op. cit.*, p. 625.

<sup>152</sup> Véase ACNUR, “Towards a global compact on refugees”, *Concept paper*, Thematic discussion 1, Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements, 10 July 2017.

movilización internacional suscitada para resolverlos: un fuerte respaldo a políticas de refugiados generosas por parte de la opinión pública en los países implicados; un consenso generalizado sobre la necesidad de una actuación inmediata y la consistencia de tales políticas con los objetivos de la política exterior<sup>153</sup>.

En definitiva, el Pacto articula procedimientos y mecanismos que facilitan la concertación de los Estados para proceder a una distribución más equitativa y previsible de las responsabilidades respecto a los refugiados. La práctica internacional pone de manifiesto que tales previsiones no bastan si no concurre la voluntad política de los Estados.

## V. CONCLUSIONES

Los Estados de acogida no pueden asumir indefinidamente el alto coste que supone para ellos la presencia de un elevado número de refugiados en su territorio: la comunidad internacional debe asociarse a ese esfuerzo mediante contribuciones predecibles y equitativas. El Pacto pretende responder a esta situación articulando un compromiso político de contribuir de modos concretos al reparto de responsabilidades, lo cual constituye un avance<sup>154</sup>.

Un aspecto del Pacto que merece ser valorado favorablemente es la inclusión de procedimientos específicos para encauzar la ayuda desde la perspectiva de la asistencia al desarrollo de los refugiados<sup>155</sup>. Se trataba de un enfoque necesario para dar respuesta a una de las preocupaciones centrales del Pacto, las situaciones prolongadas de refugiados. Con este fin, el Pacto complementa la ayuda de emergencia para la situación creada por una afluencia de refugiados en gran escala, con mecanismos que posibiliten la autosuficiencia de los refugiados y con actuaciones dirigidas a facilitar una solución duradera.

Otra aportación significativa del Pacto es la adopción de un enfoque integral, que incluye en el reparto de responsabilidades no sólo a los Estados sino a todas las partes interesadas, como organizaciones internacionales, empresas y los propios refugiados.

El Pacto no tiene valor vinculante lo que no impide que pueda tener repercusiones normativas. De hecho, el Pacto señala expresamente la aspiración de transformar el modo de responder de la comunidad internacional ante los grandes desplazamientos de refugiados<sup>156</sup>. No pretende reformar el régimen jurídico de protección de los refugiados sino más bien impulsar su desarrollo en una dirección específica, la de conseguir una distribución más equitativa de la carga y la responsabilidad sobre los refugiados. En esta línea, uno de los méritos del Pacto es el amplio respaldo internacional generado sobre los principios y mecanismos que propone para conseguir una distribución de

---

<sup>153</sup> MARTIN, S. F. "The Global Refugee Crisis"..., *op. cit.*, p. 8; A/AC.96/830, párr. 56.

<sup>154</sup> GILBERT, G., "Indicators for the Global Compact ...", *op. cit.*, p. 639; DOYLE, M. W., "Responsibility Sharing...", *op. cit.* p. 619.

<sup>155</sup> GOODWIN-GILL, "The Global Compacts ...", *op. cit.*, p. 681.

<sup>156</sup> Pacto, párr. 16.

responsabilidades. También el diseño de los mecanismos para hacer operativo ese reparto, de modo particular el Foro mundial de los refugiados. En efecto, si la crónica desigualdad de la distribución de costes y responsabilidades entre los Estados de acogida y los demás Estados solo puede ser rectificada mediante un proceso intergubernamental que permita construir un consenso entre ambas categorías de Estados<sup>157</sup>, el Foro mundial proporciona el cauce para que los Estados asuman esa función con regularidad. Las estructuras no garantizan por sí solas la aplicación efectiva del Pacto pero, ciertamente, la facilitan.

El análisis realizado pone de manifiesto que el Pacto internacional sobre los refugiados es un instrumento modesto en cuanto a sus ambiciones. Carece de fuerza vinculante y no incorpora algunos problemas de particular relevancia en la actualidad, como el de los desplazados por motivos ambientales. Sin embargo, como el ACNUR ha subrayado en otro contexto, un instrumento internacional no vinculante puede ser el medio más idóneo para aplicar de manera más predecible y equitativa el principio del reparto de la carga y la solidaridad. Al instar a los Estados a cooperar para poner en práctica el principio de reparto de la carga y la responsabilidad el Pacto “oficializa el compromiso y proporciona al ACNUR una base adicional para recabar tal cooperación” sirviendo de inspiración, en su caso, a las legislaciones nacionales<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> En ese sentido, MILNER, J., *When Norms Are Not Enough ...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>158</sup> Véase, ACNUR, Nota sobre protección internacional, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, párr. 54.