



**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees

NOTA SOBRE EL MANDATO DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS REFUGIADOS Y SU OFICINA

A. Antecedentes

El desplazamiento forzado y la apatridia son, sin duda, motivo de preocupación para la comunidad internacional. Fue en respuesta a estos desafíos a raíz de la Segunda Guerra Mundial que se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y su Oficina como *la* institución mundial para atender a los refugiados. La Asamblea General de la ONU estableció el mandato del Alto Comisionado en 1950, con base en la experiencia de las diferentes instituciones internacionales sobre refugiados que habían existido en el período de entreguerras.

Era la intención de la Asamblea General asegurar que el Alto Comisionado, con el apoyo de su Oficina, “*disfrutara de un estatuto especial dentro de la ONU...estuviera en posesión del grado de independencia y el prestigio que parecen ser necesarios para el desempeño efectivo de sus funciones*”¹ (traducción libre). La Asamblea General elige directamente al Alto Comisionado, y éste actúa de conformidad con su autoridad y presenta ante ella un informe cada año². La autoridad particular del Alto Comisionado se deriva de las funciones y las responsabilidades que le confiere el Estatuto de la Oficina.

En términos legales, el Alto Comisionado y su Oficina forman una institución intergubernamental multilateral, establecida por la Asamblea General como órgano subsidiario³ mediante la resolución 319 A (IV) del 3 de diciembre de 1949, y provista de Estatuto por la resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 (en el anexo)⁴. El Estatuto establece que el Alto Comisionado “*actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional... y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados*”⁵. El Estatuto, sin embargo, no es la única fuente de derecho del mandato del Alto Comisionado y su Oficina. El párrafo 9 del Estatuto prevé la futura evolución de sus funciones y actividades⁶. Desde 1950, la Asamblea General y, en cierta medida, el Consejo

¹ Véase párrafo 11 del informe del Secretario General A/C.3/527, 26 de octubre de 1949, documento en inglés.

² Véase párrafo 11 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [en adelante, el Estatuto], revisado por la Asamblea General, resolución 58/153, 24 de febrero de 2004.

³ Véase artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas [en adelante, Carta de la ONU].

⁴ La competencia de las Naciones Unidas para tratar con los refugiados y apátridas está contenida implícitamente en los artículos 1, 13, 55 y 60 de Carta de la ONU. Estas disposiciones, junto con los artículos 7 (2) y 22 de la Carta de la ONU, representan la base constitucional del Estatuto.

⁵ Párrafo 1 del Estatuto.

⁶ El párrafo 9 del Estatuto estipula que el Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que

Económico y Social [ECOSOC] han desarrollado el nuevo mandato. De vez en cuando, el mandato del Alto Comisionado y su Oficina se ha extendido también por medio de acuerdos de “buenos oficios” [que se discuten en el punto F, más adelante]. Otras actividades pueden incluir la acción y participación, *“a invitación del Secretario General, siga participando en aquellas actividades humanitarias de las Naciones Unidas para cuya realización su Oficina cuenta con personal y experiencia particularmente adecuados”*⁷.

Además, el mandato sobre los refugiados del Alto Comisionado está integrado en el derecho internacional público y en especial en el derecho internacional de los tratados. La obligación de los Estados de cooperar con el Alto Comisionado se menciona de forma explícita, por ejemplo, en los instrumentos jurídicos internacionales y regionales para la protección de los refugiados, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 [en adelante, Convención de 1951] y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 [en adelante, Protocolo de 1967]⁸. Algunas de las funciones y responsabilidades también están integradas en los conceptos del derecho internacional en términos más generales, tales como la función de sustituto de la protección diplomática y consular de los refugiados y las personas apátridas o los conceptos internacionales de protección de los derechos humanos. El Alto Comisionado también tiene el derecho legal y la responsabilidad de interceder de forma directa en favor de los refugiados y las personas apátridas que de otro modo no estarían representados legalmente en el plano internacional. El ejercicio efectivo de su mandato presupone y se sustenta en el compromiso de los Estados de cooperar con él y su oficina. El Alto Comisionado también tiene la facultad de *“recurrir a la ayuda de los diversos organismos especializados”*⁹ para ayudar a la Oficina en el ejercicio de su mandato.

Esta base legal dual le ha dado al Alto Comisionado y a la Oficina su identidad única, autoridad legal específica e independencia. La Asamblea General decidió en 2003 revocar la limitación temporal del mandato de la Oficina, y concederle un mandato permanente *“hasta que el problema de los refugiados se resuelva”*¹⁰.

En cuanto a la naturaleza del mandato del Alto Comisionado, de conformidad con el párrafo 2 del Estatuto, es de carácter apolítico [es decir, imparcial], humanitario y social. Las partes presupuestarias y administrativas del Estatuto aclararon que los gastos administrativos correrán a cargo del presupuesto de la ONU, mientras que “todas las demás actividades” del Alto Comisionado a través de su Oficina se financian mediante contribuciones voluntarias¹¹. El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado [en

pueda prescribir la Asamblea General, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición. Además, el Alto Comisionado debe seguir las directivas políticas que le den la Asamblea General o el ECOSOC, conforme al párrafo 3 del Estatuto.

⁷ Véase Asamblea General, resolución 2956, del 12 de diciembre de 1972, párrafo 2; véase asimismo el párrafo 9 del Estatuto.

⁸ Directamente, por ejemplo, en los artículos 35 y 36 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 [en adelante, Convención de 1951], e indirectamente, por ejemplo, en el artículo 11 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 siguiendo la designación de la Asamblea General. Véase más adelante la nota 25.

⁹ Párrafo 12 del Estatuto.

¹⁰ Asamblea General, resolución 58/153, del 23 de diciembre de 2003, *Aplicación de las medidas propuestas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el objeto de fortalecer la capacidad de su Oficina para el cumplimiento de su mandato*, 22 de diciembre de 2003, párrafo 9.

¹¹ Párrafo 20 del Estatuto.

lo sucesivo, Comité Ejecutivo], que es un organismo intergubernamental más pequeño, guía el presupuesto y las actividades operativas de la Oficina. Con respecto a la protección internacional, la función del Comité Ejecutivo es asesorar al Alto Comisionado a solicitud¹².

En respuesta a los informes del Alto Comisionado, cada año se adoptan dos conjuntos de resoluciones de la Asamblea General: (i) las llamadas resoluciones generales “ómnibus”, que se refieren al Alto Comisionado y su Oficina en general, a sus informes y los acontecimientos mundiales más amplios en el área del desplazamiento forzado, y (ii) las resoluciones “situacionales”, sobre un país o región en concreto. Además, el Comité Ejecutivo antes mencionado adopta anualmente conclusiones sobre protección internacional, estableciendo así las normas en materia de desplazamiento forzado y la apatridia¹³.

Las actividades que no son fundamentales para el mandato principal a menudo se integran en posteriores resoluciones generales “ómnibus”. Los reiterados requerimientos o la posterior aprobación de la Asamblea General para que el Alto Comisionado y su Oficina asuman ciertas responsabilidades para proteger y asistir a determinadas categorías de personas, profundiza y le da sustancia al mandato general de la Oficina que cubre dichas personas. Por lo tanto, las repetidas resoluciones de la Asamblea General y la aquiescencia de los Estados, establecen disposiciones de carácter “constitucional” para el Alto Comisionado y su Oficina.

B. Refugiados y solicitantes de asilo [mandato principal]

El mandato principal del Alto Comisionado se refiere a los refugiados, es decir, a todas las personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, los conflictos, la violencia generalizada u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y que, en consecuencia, requieren de protección internacional¹⁴. Teniendo en cuenta el carácter particular de los refugiados como personas que carecen de la protección de su propio país, el Alto Comisionado se estableció como entidad jurídica que puede interceder a su favor, como se ilustra mejor con sus responsabilidades de supervisión en relación con los instrumentos internacionales sobre los refugiados.

El mandato sobre los refugiados se aplica tanto en situaciones de solicitantes de asilo y refugiados, ya sea que constituyan o no emergencias, así como en situaciones de movimientos mixtos que representen o no emergencias y que impliquen a solicitantes de asilo y refugiados. El mandato de los refugiados también se aplica tanto en entornos de campamentos como fuera de ellos. De hecho, el Alto Comisionado tiene el mandato respecto de los refugiados a nivel mundial, independientemente de la ubicación de los refugiados¹⁵.

¹² En cuanto al papel del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado [en lo sucesivo, ExCom], véase Asamblea General, resolución 1166 XII, del 26 de noviembre de 1957, y ECOSOC, resolución 672 (XXV), del 30 de abril de 1958.

¹³ Véase ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo*, (*A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*), junio de 2011, donde se pueden encontrar los pronunciamientos del ExCom con relación a los varios componentes de la práctica del Alto Comisionado.

¹⁴ Véase documento de la ONU A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, párrafos 8, 10-11, 31-32.

¹⁵ La Oficina toma nota de la existencia y las funciones del Organismo de Obras Públicas y Socorro para los

Los solicitantes de asilo también están contemplados dentro de la competencia *ratione personae* del Alto Comisionado. Desde 1981 la Asamblea General ha adoptado el término en las resoluciones relativas al Alto Comisionado¹⁶. Puede referirse a un individuo cuya condición de refugiado aún no ha sido determinada por las autoridades, pero cuya solicitud de protección internacional le da derecho a un cierto estatuto de protección con base en que podría ser refugiado¹⁷, o bien a las personas que forman parte de una afluencia de grupos mixtos en gran escala¹⁸ en una situación en la que no es práctico hacer la determinación de la condición de refugiado individualmente.

El Alto Comisionado y su Oficina están autorizados a declarar qué individuos o grupos pueden ser de interés para la Oficina en virtud de su mandato principal. Esto puede ser con relación a una persona específica o un grupo más amplio. El efecto de ejercer el mandato de esta manera permite que otros actores externos sepan del interés del Alto Comisionado en la protección internacional y sus responsabilidades hacia las personas cubiertas por la designación.

Las actividades que el Alto Comisionado requiere llevar a cabo para los refugiados se establecen tanto en el Estatuto [en particular los párrafos 1, 8, 9 y 10], y en posteriores resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC. El Alto Comisionado tiene el mandato principal de brindar protección internacional y asistencia humanitaria¹⁹ y de buscar soluciones permanentes a las personas dentro de las responsabilidades fundamentales del mandato de la Oficina²⁰. El ejercicio efectivo de su mandato presupone y se sustenta en el compromiso de los Estados de cooperar con él y su Oficina, y reconoce el papel del Alto Comisionado en la “*coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema*” [el problema de los refugiados], como lo demuestra el último párrafo del preámbulo de la Convención de 1951²¹.

En el desarrollo de estas funciones, la Oficina del Alto Comisionado tiene una historia de más de sesenta años de colaboración con los gobiernos y el desarrollo de asociaciones con otros organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG). En las consultas anuales con organizaciones no gubernamentales y los diálogos estructurados con

Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), establecido por la Asamblea General en la resolución 302 (IV), del 8 de diciembre de 1949, para llevar a cabo programas de socorro directo y de obras para los refugiados palestinos. Las funciones del Alto Comisionado para los Refugiados y el OOPS son complementarias: el ACNUR tiene el mandato mundial de los refugiados, la OOPS tiene un mandato específico sobre una categoría particular de refugiados que residían en cinco áreas de operación: Gaza, Cisjordania, el Líbano, Jordania y Siria. Esta complementariedad se reconoce en el Estatuto, párrafo 7 (c), así como en el artículo 1D de la Convención de 1951.

¹⁶ Más recientemente véase la resolución 67/150 de la Asamblea General, del 20 de diciembre de 2012, párrafo 19.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Conclusión del ExCom N° 29 (XXXIV) (1983), párrafo (j) y Conclusión N° 57 (XL) (1967), párrafo (a).

¹⁸ Este concepto se relaciona con la Conclusión del ExCom. N° 22 (XXXII) (1981), que fue aprobada en la resolución 36/125 de la Asamblea General, el 14 de diciembre de 1981.

¹⁹ Respecto a la asistencia, véanse los párrafos 8(c) y (b), 9 y 10 del Estatuto.

²⁰ Nota 5 *supra*.

²¹ “Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado.”

socios claves, así como un sinnúmero de memorandos y cartas de entendimiento con otros organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, la Oficina del Alto Comisionado estableció con el tiempo una sólida red de colaboración con el fin de avanzar en la protección y asistencia de las personas de interés.

Más concretamente sobre colaboración y coordinación, el Estatuto establece, por ejemplo, que el Alto Comisionado, a través de su Oficina, se encargará de la protección de los refugiados:

- *“Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas”* (párrafo 8 (g)),
- *“Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados”* (párrafo 8 (h)),
- *“Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados”* (párrafo 8 (i)),
- *“El Alto Comisionado podrá recurrir a la ayuda de los diversos organismos especializados”* (párrafo 12), y
- *“El Alto Comisionado y el Secretario General tomarán disposiciones adecuadas para mantener enlace y consultarse en los asuntos de interés común”* (párrafo 17).

Estas disposiciones legales muestran que la Oficina del Alto Comisionado se estableció como *la organización mundial de los refugiados de la ONU* y, como tal, el Estatuto coloca al Alto Comisionado y su Oficina en el centro del sistema internacional de respuesta a los refugiados, en particular respecto de las funciones de coordinación.

En cuanto a la asistencia, el Estatuto se refiere a ella en una serie de disposiciones y obliga al Alto Comisionado y su Oficina a llevar a cabo diversas actividades en materia de asistencia:

- El Alto Comisionado *asistirá “a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo por fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”* (párrafo 8(c)).
- El Alto Comisionado *asimismo promoverá “mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados”* (párrafo 8(b)).
- El Alto Comisionado *“emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición”* (párrafo 9).
- El Alto Comisionado *“administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin”* (párrafo 10).

El papel del Alto Comisionado en la prestación de asistencia, que está íntimamente ligada a sus funciones de protección internacional y soluciones duraderas, también se refleja en numerosas resoluciones posteriores de la Asamblea General, incluida la resolución “ómnibus” anual y la resolución anual sobre la asistencia a los refugiados, los retornados y las personas desplazadas en África²².

Otras funciones estándares incluyen, por ejemplo, la distribución de socorro, la preparación para emergencias, las actividades humanitarias especiales, el trabajo de desarrollo más amplio²³, así como el registro, la determinación de la condición y la emisión de la documentación de las personas contempladas bajo su mandato. Además, la institución de los “buenos oficios” sigue siendo una herramienta útil para situaciones fuera de las actividades encomendadas [véase más adelante en el punto F]. Si bien el mandato de la Oficina no se extiende a los migrantes en general, es evidente que los solicitantes de asilo y los refugiados son a menudo parte de los flujos migratorios mixtos y necesitan una respuesta por parte de la Oficina²⁴.

A modo de antecedentes, la función supervisora del Alto Comisionado en relación con el cumplimiento de los Estados de las obligaciones internacionales con los refugiados y los solicitantes de asilo [así como las personas apátridas, que se analizan a continuación] es una parte integral de su mandato principal y directamente ligada a garantizar la aplicación del principio del régimen de protección internacional [véase también más arriba en A]. El fundamento de esta función es que la supervisión fortalecida por una organización internacional es indispensable para un marco previsible de cooperación internacional y para garantizar el correcto funcionamiento de dicho sistema.

La responsabilidad de supervisión del Alto Comisionado se establece expresamente en el párrafo 8 (a) del Estatuto; en el artículo 35 de la Convención de 1951 y en el artículo II del Protocolo de 1967, y exige a los 148 Estados Partes en uno o ambos tratados cooperar con el Alto Comisionado en el ejercicio de sus responsabilidades de supervisión [véase también más arriba en A]. Por tanto, el Alto Comisionado es competente *qua* su Estatuto y el derecho internacional de los tratados para supervisar todos los instrumentos relevantes a la protección de los refugiados. Por otra parte, la mayoría de los instrumentos regionales de refugiados también establecen una vinculación expresa a la función de supervisión del Alto Comisionado en relación con la aplicación de sus disposiciones²⁵. En esencia, los Estados

²² Véanse, por ejemplo, la resolución 67/150 de la Asamblea General, de 2012, párrafo 6, y la resolución 67/149 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 2012, párrafo 34.

²³ Véase, por ejemplo, ACNUR, Incluir el tema de los refugiados en la Agenda de Desarrollo, De qué forma los refugiados y los retornados pueden contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (*Putting Refugees on the Development Agenda: How Refugees and Returnees can Contribute to Achieving the Millennium Development Goals*), Ginebra, ACNUR documento FORUM/2005/4 del 18 de mayo de 2005.

²⁴ Véase, por ejemplo, ACNUR *Agenda para la Protección*, A/AC.96/965/Add.1, Meta 2: Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios, 26 de junio de 2002; ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de acción de los 10 puntos*, 1 de enero de 2007.

²⁵ Véase el artículo VIII de la *Convención de la OUA (actualmente Unión Africana) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África* de 1969 (con 45 Estados Partes): el párrafo final del preámbulo reconoce la función específica de la Oficina del Alto Comisionado y la necesidad de “una colaboración estrecha y constante entre” la actual Unión Africana y de la Oficina del Alto Comisionado. También se puede encontrar un reflejo de la responsabilidad de supervisión del Alto Comisionado, entre otras cosas, en la recomendación (e) de la *Declaración de Cartagena de 1984* y en el Preámbulo del *Acuerdo relativo a los marineros refugiados*, de 1957. Asimismo, la legislación de la Unión Europea demuestra el compromiso de sus Estados Miembros de cooperar con el Alto Comisionado en la implementación de los instrumentos internacionales sobre refugiados, que amplía su papel de supervisión: por ejemplo, la Declaración 17 sobre el artículo 73k

Partes de esos instrumentos internacionales sobre refugiados se comprometen a cooperar con el Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones y en particular a facilitar su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de estos instrumentos. También se comprometen a proporcionar “*al Alto Comisionado información acerca del número y la situación de los refugiados, y de las leyes y reglamentos que les conciernen*”²⁶.

El ejercicio de la función supervisora del Alto Comisionado es único en muchos aspectos. De hecho, la Oficina del Alto Comisionado en algunas operaciones de país ha participado directamente en los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado y la toma de decisiones a nivel nacional. También ha trabajado en estrecha colaboración con el poder judicial, proporcionando informes *amicus curiae* en los casos que llevan a exponer la posición jurídica de la Oficina. Una emanación directa de la responsabilidad de supervisión del Alto Comisionado es, entre otras cosas, que se le dará acceso inmediato y sin trabas a los solicitantes de asilo y refugiados, dondequiera que estén²⁷, y se le permitirá supervisar su bienestar²⁸.

C. Retornados [mandato principal]

Los retornados son antiguos refugiados que han regresado a su país de origen espontáneamente o de manera organizada, pero aún no se han integrado de forma plena, incluidos los que regresan como parte de la puesta en práctica de las cláusulas de cesación de la Convención de 1951 y sus equivalentes regionales²⁹. Tal regreso normalmente sólo se efectúa en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. El Alto Comisionado tiene

del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, OJ 340/134 del 10 de noviembre de 1997 (“Se entablarán consultas sobre cuestiones relativas a la política de asilo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”); Recital 22, Unión Europea: Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y el Consejo del 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 (refundición)*, 13 de diciembre de 2011, OJ L 337/10, 20 de diciembre de 2011, pp 9-26 (“Las consultas con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados pueden proporcionar a los Estados miembros una valiosa orientación para determinar el estatuto de refugiado con arreglo al artículo 1 de la Convención de Ginebra”); Recital 25 (“el procedimiento en el cual se examina una solicitud de protección internacional normalmente debe proporcionarle al solicitante por lo menos: [...] la oportunidad de comunicarse con un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)”) y el artículo 29 (“El papel del ACNUR”, en particular “(c) para presentar sus opiniones, en el ejercicio de sus responsabilidades de supervisión en virtud del artículo 35 de la Convención de Ginebra, a las autoridades competentes con respecto a las solicitudes individuales de protección internacional en cualquier etapa del procedimiento”), así como los artículos 37(3) y 45(2)(a), Unión Europea: Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)*, 26 de junio de 2013, OJ L 180, 29 de junio de 2013.

²⁶ Asamblea General, resolución 428 (V), 14 de diciembre de 1950, párrafo 2(h). Véase, asimismo, párrafo 8(f) del Estatuto; artículos 35(2) y 36 de la Convención de 1951.

²⁷ Véanse también las Conclusiones del ExCom N° 22 (III) de 1981; N° 33 (XXXV) de 1984 (h); N° 72 (XLIV) de 1993 (b); N° 73 (XLV) de 1993 (b)(iii); N° 77 (XLVI) de 1995 (q), y N° 79 (XLVII) de 1996 (p). Véanse también las resoluciones 50/152 de la Asamblea General, del 9 de febrero de 1996, párrafo 13; 52/103 de 9 febrero de 1998, párrafo 7; 53/125 del 12 de febrero de 1999, párrafo 9; 54/146 del 17 de diciembre de 1999, párrafo 10, y 55/74, del 12 de febrero de 2001, párrafo 11.

²⁸ Véanse las Conclusiones del ExCom N° 22 (III) de 1981, y N° 48 (XXXVIII) de 1987 (4)(d). Véanse también las resoluciones 35/135 de la Asamblea General, del 11 de diciembre de 1980, párrafo 1, y 49/169, del 23 de diciembre de 1994, párrafo 9.

²⁹ Véase el artículo 1C(5) y (6) de la Convención de 1951; artículo 1(4) de la Convención de la OUA.

el mandato de proteger y buscar soluciones para los retornados en su calidad de antiguos refugiados. El párrafo (l) de la Conclusión N° 40 del ExCom, que fue aprobada por la Asamblea General³⁰, reconoce que el Alto Comisionado puede actuar en su favor en relación con las operaciones de repatriación voluntaria, reconociendo además la legítima preocupación del Alto Comisionado sobre las consecuencias del retorno de los refugiados a su país. El mandato del Alto Comisionado en esta área se ha perfeccionado y ampliado —a partir de la premisa inicial de que su responsabilidad terminaba cuando los refugiados cruzaban la frontera en su país de origen— a brindar asistencia para la reintegración y el monitoreo de su trato después del regreso³¹. Por lo general, el Alto Comisionado establece acuerdos tripartitos con el país de origen y el país de asilo sobre el retorno y la reintegración³². La función de la Oficina del Alto Comisionado también implica llegar a acuerdos transitorios con los actores del desarrollo para conseguir asistencia para el desarrollo³³.

Si bien el Alto Comisionado tiene el mandato para el retorno y la reintegración de los antiguos refugiados, su función es integrarse en la estrategia general de soluciones duraderas, de acuerdo con la decisión del Comité de Políticas del Secretario General sobre soluciones duraderas³⁴.

D. Personas apátridas [mandato principal]

El Alto Comisionado para los Refugiados ha establecido responsabilidades hacia los refugiados que son apátridas, de conformidad con el párrafo 6 (A) (II) del Estatuto y en el artículo 1 (A) (2) de la Convención de 1951, los cuales se refieren específicamente a las personas apátridas que cumplen con los criterios de refugiados³⁵. Además, de conformidad con las resoluciones 3274 XXIX y 31/36 de la Asamblea General, la Oficina del Alto Comisionado ha sido designada, conforme a los artículos 11 y 20 de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, como el organismo al que una persona que reclama los beneficios de esa Convención puede solicitar el examen de su solicitud y asistencia al presentarse ante las autoridades competentes.

En 1995 el Comité Ejecutivo adoptó una conclusión integral sobre la prevención y reducción de la apatridia y la protección de las personas apátridas, que fue aprobada por la

³⁰ Aprobada por la Asamblea General en la resolución 40/118, 13 de diciembre de 1985, párrafo 7.

³¹ Véase las Conclusiones del ExCom N° 18 (XXXI) de 1980; N° 40 (XXXVI) de 1986; N° 74 (XLV) de 1994, y N° 101 (LV) de 2004, y ACNUR, *Manual de repatriación voluntaria del ACNUR: Protección Internacional*, Ginebra, 1996. El papel del Alto Comisionado también se vio fortalecido por el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina en 1995 que, en el Anexo 7, designó al Alto Comisionado como la agencia líder para el retorno organizado voluntario de los refugiados y las personas desplazadas de la antigua Yugoslavia, y así estableció un importante precedente. De manera similar, en el contexto de Serbia (Kosovo), el papel general de líder del Alto Comisionado en el área humanitaria (que incluye el retorno) se estableció en la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de 1999.

³² Conclusión del ExCom N° 40 (XXXVI) (1985), (j).

³³ Conclusión del ExCom. N° 74 (XLV) (1994), (q).

³⁴ Comité de Políticas del Secretario General sobre las Soluciones Duraderas 2011/20, 4 de octubre de 2011, y 'Poner fin al desplazamiento en las secuelas del conflicto: Marco preliminar para apoyar una respuesta más coherente, predecible y efectiva a las necesidades de soluciones duraderas de los refugiados retornados y los desplazados internos'.

³⁵ Sobre la competencia general de las Naciones Unidas para tratar a los refugiados y personas apátridas, véase nota 4 *supra*.

Asamblea General³⁶. Este texto consolidó la evolución del mandato del Alto Comisionado con relación a las personas apátridas que no son refugiados y la prevención y reducción de la apatridia en general. Se reconoce explícitamente en el párrafo (a) que sus actividades en favor de las personas apátridas son “parte de su mandato de prestar protección internacional y de aplicar de acciones preventivas”. La Conclusión pidió a la Oficina del Alto Comisionado, entre otras cosas, promover activamente la adhesión a los instrumentos internacionales sobre la apatridia y la prestación de servicios técnicos y de asesoramiento relacionados con la preparación e implementación de la legislación sobre la nacionalidad. Esto es significativo, ya que requiere la acción no sólo en lo que respecta a la protección y soluciones para las personas apátridas, sino también para prevenir que se produzca la apatridia. Varias conclusiones del Comité Ejecutivo y posteriores resoluciones de la Asamblea General han desarrollado y perfeccionado aún más el mandato del Alto Comisionado y se han referido a cuatro áreas en las que la Oficina está autorizada a actuar: la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas³⁷.

E. Los desplazados internos

El Alto Comisionado no tiene un mandato general o exclusivo para los desplazados internos, pero la Asamblea General le ha autorizado a participar en operaciones especiales en determinadas circunstancias, para mejorar la protección y la prestación de la asistencia humanitaria a los desplazados internos³⁸. El compromiso del Alto Comisionado con los desplazados internos tradicionalmente se ha relacionado con situaciones en las que existe un fuerte vínculo con las afluencias de refugiados [por ejemplo, en Angola, Colombia o Sudán] o en el contexto del retorno de los refugiados, como en Bosnia y Herzegovina y en Serbia [Kosovo]. La Asamblea General se refirió por primera vez en 1972 a los desplazados internos en relación con las actividades operacionales del Alto Comisionado en Sudán³⁹. En 1992 la Asamblea General, por primera vez en una resolución general “ómnibus”, reconoció las actividades del Alto Comisionado en favor de los desplazados internos⁴⁰. En 1993 la Asamblea General aclaró el papel del Alto Comisionado estableciendo los criterios formales para la participación de la Oficina⁴¹.

Los requisitos para las actividades del Alto Comisionado en favor de los desplazados internos son: a solicitud expresa o autorización del Secretario General o de los principales órganos competentes de las Naciones Unidas; el consentimiento del Estado interesado o de otras autoridades en cuestión; la seguridad del acceso a los desplazados; la disponibilidad de recursos suficientes y la experiencia particular de la Oficina; la complementariedad con otras

³⁶ Véase Conclusión del ExCom N° 78 (XLVI) de 1995; resolución 50/152 e la Asamblea General, 9 de febrero de 1996, párrafos 14-16

³⁷ Véase en particular la resolución 61/137 de la Asamblea General, del 25 de enero de 2007, párrafo 4, y posteriores resoluciones así como la Conclusión del ExCom N° 106 (LVII) de 2006 sobre la *Identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas*.

³⁸ Por ejemplo en Bangladesh, Chipre, Laos y Viet Nam. Las actividades del Alto Comisionado para los Refugiados fueron aprobadas posteriormente por la Asamblea General; véase ACNUR, *Experiencia operacional del ACNUR con los desplazados internos*, Ginebra, 1994, p. 3-11, en inglés.

³⁹ Véase resolución 2958 XXVII de la Asamblea General, 12 de diciembre de 1972.

⁴⁰ Véase resolución 47/105 de la Asamblea General, 16 de diciembre de 1992, párrafo 14. Véase también documento de la ONU EC/50/SC/INF.2, 20 de junio de 2000.

⁴¹ Véase resolución 48/116 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993, párrafo 12. Para más detalles ACNUR, *Desplazados internos: El papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, documento de la ONU EC/50/SC/INF.2, emitido en marzo de 2000 y presentado al Comité Permanente.

agencias, y una adecuada seguridad del personal⁴².

La participación de la Oficina con los desplazados internos hoy se define en gran medida por el enfoque interinstitucional de coordinación de la Reforma Humanitaria y la Agenda Transformativa, que se han desarrollado en el marco del Comité Permanente entre Organismos, bajo la dirección del Coordinador de Socorro de Emergencia [ERC, por sus siglas en inglés], sin embargo opera en el pleno respeto de los mandatos de las respectivas entidades⁴³. En este sentido, se acordó a mediados de 2005 que la Oficina del Alto Comisionado asumiría el liderazgo del grupo temático global para la protección y el liderazgo en el ámbito de la coordinación y gestión de los campamentos y los albergues de emergencia⁴⁴.

Se mantienen sin cambios el mandato, las responsabilidades y la rendición de cuentas del Alto Comisionado y su Oficina en el contexto de las situaciones mixtas que involucran a refugiados [ver más arriba en A. y B]. Se deben respetar sus responsabilidades del mandato para los refugiados aun cuando se establezcan mecanismos de coordinación para otras personas necesitadas, como el sistema de grupos temáticos de desplazados internos. El Alto Comisionado está obligado a seguir ejerciendo su mandato en relación con los refugiados, incluyendo la promoción e intercediendo en su favor directamente con los gobiernos, y el ejercicio de su responsabilidad de supervisión sobre el disfrute de sus derechos. Para ello, el Alto Comisionado a través de su representante debe mantener una línea de comunicación directa con el gobierno. Las responsabilidades del mandato del Alto Comisionado, junto con su función de supervisión, también implican que debe mantener un papel de supervisión y control, dentro de la respuesta de las Naciones Unidas, en la prestación de servicios a los refugiados.

Dicho esto, en situaciones en que los refugiados sean parte de movimientos mixtos de desplazados internos, la coordinación de la respuesta necesitaría ser impulsada tanto por el mandato como por las consideraciones prácticas en beneficio de los refugiados. Es preferible que la respuesta esté diseñada caso por caso teniendo en cuenta la amplia variación en las situaciones, los actores y las poblaciones⁴⁵.

F. Función de “buenos oficios”

El ejercicio de los “buenos oficios” es una característica típica de las organizaciones internacionales. Desde 1959 varias resoluciones de la Asamblea le han pedido al Alto Comisionado que amplíe sus “buenos oficios” para asistir a diferentes grupos de personas

⁴² Véase, Asamblea General, resoluciones 48/116, 20 de diciembre de 1993, párrafo 12, y la resolución 49/169 del 23 de diciembre de 1994, párrafo 10. Véase asimismo Conclusiones del ExCom N° 75 (XLV) (1994) y N° 87 (L) (1999), (t).

⁴³ Véase, Asamblea General resolución 46/182, 19 de diciembre de 1991, párrafos 33 y 34. Para las Conclusiones del ExCom referentes véase: *idem* N° 75 (XLV) (s); 98 (LIV) (2003), párrafo 12 del preámbulo; N° 100 (LV) (2004), (j)(ii); N° 102 (LVI) (2005) (x), y N° 109 (LX) (2009) (n).

⁴⁴ Sobre el marco político y la estrategia de implementación del Alto Comisionado para los desplazados internos, véase Comité Permanente, documento de la ONU EC/58/SC/CRP.18, del 4 de junio de 2007, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c2.html>. La competencia del Alto Comisionado se deriva de los párrafos 3 y 9 del Estatuto y de una serie de resoluciones posteriores de la Asamblea General.

⁴⁵ Por ejemplo, el ACNUR brindará asesoramiento técnico sobre el retorno y la reintegración de los desplazados internos como parte de la estrategia general sobre soluciones duraderas para los desplazados: véase nota 34 *supra*.

ajenas a sus funciones encomendadas⁴⁶. En consecuencia, el Alto Comisionado en ocasiones ha participado con comunidades locales, civiles afectados por guerras o poblaciones sitiadas, sobre todo en circunstancias en las que no era factible ni razonable tratarles de manera diferente de las demás categorías de interés del Alto Comisionado [en particular en el contexto de la repatriación voluntaria o funciones de coordinación humanitaria especiales para poblaciones desplazadas internas]. Esta participación operacional ha sido de carácter humanitario y en gran medida implica canalizar la ayuda internacional o la prestación de protección. Por ejemplo, se dio asistencia humanitaria a través del transporte aéreo a la población local sitiada en Sarajevo durante el conflicto armado en Bosnia y Herzegovina. Otros ejemplos son el compromiso del Alto Comisionado con los grupos minoritarios en riesgo en Serbia [Kosovo] o cuando, a finales de diciembre de 2004, el Alto Comisionado brindó ayuda humanitaria a las víctimas del tsunami en Sri Lanka y en la provincia indonesia de Aceh a solicitud del Secretario General.

**División de Protección Internacional
Octubre de 2013**

⁴⁶ Véase resolución 1388 (XIV) de la Asamblea General, 20 de noviembre de 1959, en relación con Hong Kong.