

Mandato del ACNUR en favor de las personas refugiadas y apátridas, y su función en situaciones que involucran a personas desplazadas internas

02 Febrero 2024

Puntos clave

- Tenga muy clara la naturaleza de las personas con y para quienes trabaja el ACNUR. ¿Son personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, retornadas, desplazadas internas o ninguna de las opciones anteriores? Esto es particularmente importante en situaciones mixtas, que atañen a personas refugiadas y desplazadas internas.
- Tenga también muy claras las responsabilidades que emanan del mandato del ACNUR y comuníquelas en consecuencia a todas las partes interesadas relevantes.
- Comprenda los mandatos de otros actores humanitarios, junto con las obligaciones y responsabilidades de las autoridades gubernamentales.
- Identifique los mecanismos de coordinación más adecuados de conformidad con el modelo de coordinación en materia de refugiados y otras políticas pertinentes.

1. Líneas generales

El mandato del ACNUR es la base (jurídica) en la que se asientan las actividades de la organización y la lógica que sustenta su existencia. Describe **qué** debe realizar el ACNUR y **para quiénes**.

La principal fuente de la que emana el mandato del ACNUR es su Estatuto, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1950 (Resolución 428 [V] del 14 de diciembre). El párrafo 1 del Estatuto del ACNUR dispone que "el Alto Comisionado (...), actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de **proporcionar protección**

internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los **refugiados** que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de **buscar soluciones permanentes** al problema de los refugiados (...)" (énfasis añadido).

El Estatuto detalla además el alcance material descrito en el párrafo 8. Además, el mandato del ACNUR de asistencia a los refugiados está incorporado en los diversos tratados, dado que, por ejemplo, obliga a los Estados Partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y su Protocolo de 1967 a cooperar con el ACNUR en virtud del artículo 35 de dicha Convención y el artículo II de su Protocolo de 1967 (véase a continuación).

Posteriormente, la Asamblea General amplió el alcance personal del mandato del ACNUR (como se prevé en el apartado 9 del Estatuto) para incluir a los **apátridas** (a quienes la Asamblea General reconoció en 1974 y 1976, con ampliaciones adicionales del mandato del ACNUR en materia de refugiados en 1995 y 2006), a los **solicitantes de asilo** (sobre quienes la Asamblea General hizo una aclaración en 1981) y a los **retornados** (a quienes la Asamblea General reconoció en 1985).

En cuanto a las **personas desplazadas internas**, el ACNUR cuenta con más de 50 años de historia protegiendo y asistiendo a ese grupo de personas. Varias resoluciones de la Asamblea General autorizaron al ACNUR a ocuparse de las personas desplazadas internas, en reconocimiento de sus conocimientos especializados con respecto a los desplazamientos forzados, además de su capacidad para adaptarse y responder a emergencias cambiantes, así como de la necesidad de ocuparse de las personas desplazadas dentro de sus propios países, que también es clave para resolver las situaciones de los refugiados.

Con respecto a los retornados, el ACNUR debe tener acceso libre y sin trabas a los refugiados que retornan, según sea necesario, especialmente para supervisar el trato que reciben de conformidad con las normas internacionales. En ese contexto, la Asamblea General alienta al ACNUR a reforzar sus actividades relativas a la supervisión de los retornados, cuando sea necesario, en pro de consolidar un retorno sostenible (párrafo [r], conclusión núm. 102 [LVI] - 2005 del Comité Ejecutivo del ACNUR).

2. Relevancia para operaciones de emergencia

El mandato del ACNUR de asistencia a los refugiados se aplica tanto en situaciones de emergencia como de otro tipo, incluidas las de movimientos mixtos de personas (solicitantes de asilo, refugiados y migrantes). El mandato de asistencia a los refugiados se aplica asimismo tanto en campamentos como en otro tipo de entornos. En resumen, el Alto Comisionado tiene un mandato a escala mundial en relación con los refugiados, dondequiera y comoquiera que se encuentren.

Todos los actores humanitarios y los Estados deben tener presente el papel del ACNUR según se define en su mandato. De ese modo, se garantizará una comprensión común de las responsabilidades de este organismo. Además, esto ayuda a aclarar la función del ACNUR, qué lugar ocupa dentro del sistema humanitario y la relación directa que debe mantener con las autoridades gubernamentales en los asuntos relacionados con los refugiados. La autoridad del

ACNUR conforme a su mandato depende también de la calidad, el efecto y la credibilidad de su labor sobre el terreno, así como de la capacidad diplomática y de promoción de intereses de su personal.

El Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), bajo el liderazgo del Coordinador del Socorro de Emergencia, expuso una serie de disposiciones convenidas en favor de un liderazgo nacional y mundial, así como de responsabilidades en materia de promoción de intereses y coordinación en respuesta a las crisis humanitarias. El compromiso del ACNUR con estos casos y, sobre todo, con las personas desplazadas internas, se complementa orgánicamente con su mandato respecto a los refugiados y a los apátridas, y viceversa. Asimismo, cuando se ponga en marcha una respuesta dirigida por el ACNUR para asistir a los refugiados en emergencias humanitarias complejas o desastres naturales, será crucial garantizar un liderazgo y una coordinación racionalizados, complementarios y consolidados entre la coordinación del IASC y la coordinación del ACNUR para los refugiados.

3. Guía principal

Descripción y orientaciones

1. Naturaleza del mandato

Autoridad de la Asamblea General

Cabe recordar que el mandato del Alto Comisionado fue definido por la Asamblea General de las Naciones Unidas ("El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General...") y que esta última pretendía garantizar que el Alto Comisionado, con el apoyo de su Oficina, disfrutara de un condición especial en el seno de las Naciones Unidas, con el grado de independencia y prestigio necesarios para desempeñar eficazmente sus funciones y ejercer su autoridad moral.

Carácter apolítico, humanitario y social

Un rasgo general del mandato del ACNUR es su carácter enteramente apolítico (es decir, imparcial), humanitario y social (según lo establecido en el parágrafo 2 de su Estatuto). En tal sentido, el Alto Comisionado y su personal deben abstenerse de formular declaraciones o de realizar cualquier otra actividad que implique o pueda implicar una toma de posición política (véase también el compromiso 3 del **Código de Conducta** del ACNUR: evitar conflictos de intereses, de manera que se preserve y acentúe la confianza del público en el ACNUR).

Doble base jurídica

El ACNUR y su mandato de asistencia a los refugiados se asientan sobre una doble base jurídica. Si bien la principal fuente de la que emana el mandato del ACNUR es su Estatuto, este se complementa con resoluciones posteriores de la Asamblea General, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, junto con diversos instrumentos regionales en materia de refugiados. Esa doble base jurídica confiere independencia al Alto Comisionado y a su Oficina.

Exclusividad

El mandato del ACNUR atañe a un grupo de personas definido en términos jurídicos y abarca cada aspecto relativo al bienestar de esas personas. Allí se incluye asegurarse de que los refugiados y apátridas disfruten del ejercicio más amplio posible de un conjunto de derechos y libertades fundamentales (véanse los preámbulos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954), así como procurar soluciones duraderas para los refugiados y reducir la apatridia. Desde 2003, el mandato del ACNUR tiene carácter permanente (resolución 58/153 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Además de ser vinculante en virtud de diversos instrumentos jurídicos y resoluciones de las Naciones Unidas, dicho mandato es intransferible. Esto significa que, en situaciones aisladas de refugiados o de movimientos mixtos, la responsabilidad por los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas no puede transferirse ni delegarse a otra entidad o actor de las Naciones Unidas.

Además del ACNUR, el único organismo de las Naciones Unidas para la ayuda a los refugiados es el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), cuyo mandato consiste específicamente en brindar asistencia y protección a los refugiados palestinos de 1948 y a los desplazados de 1967, así como a sus descendientes, en cinco zonas operacionales: Gaza, la Ribera Occidental —incluida Jerusalén Oriental—, el Líbano, Jordania y la República Árabe Siria. Fuera de esas zonas, el ACNUR es responsable por los refugiados palestinos.

Coordinación

La coordinación de la protección, la asistencia y las soluciones internacionales es inherente al mandato del ACNUR de asistencia a los refugiados, y emana de la responsabilidad del Alto Comisionado de asegurarse de que las personas reciban protección internacional desde el momento en que adquieren la condición de refugiados hasta que encuentran una solución.

De conformidad con el Estatuto del ACNUR, el Alto Comisionado y su Oficina ocupan un lugar decisivo en el sistema internacional de respuesta a los refugiados, incluso en lo referido a las funciones de coordinación. Además, el Alto Comisionado tiene la facultad de "invitar a los diversos organismos especializados a cooperar" con su Oficina y prestarle asistencia en el cumplimiento de su mandato.

El Alto Comisionado tiene un mandato de alcance mundial en relación con los refugiados, más allá de la ubicación de esas personas (campamentos, entornos urbanos o entornos rurales dispersos), en situaciones que sean o no de emergencia y durante movimientos mixtos. El ejercicio efectivo del mandato del ACNUR no solo presupone un compromiso de los Estados de cooperar con el Alto Comisionado y con su Oficina, sino que se sustenta en ese compromiso, al tiempo que reconoce el papel del Alto Comisionado en la "eficaz coordinación de las medidas adoptadas para hacer frente a este problema" (de los refugiados).

Modelo de coordinación en materia de refugiados del ACNUR

El modelo de coordinación en materia de refugiados del ACNUR, emitido en diciembre de 2013, proporciona un marco para dirigir, coordinar y ejecutar operaciones relacionadas con refugiados y consolida las prácticas de coordinación con el objetivo de brindar la mejor protección y asistencia posibles a los refugiados. El modelo de coordinación en materia de refugiados:

- describe el papel y las responsabilidades del ACNUR en las operaciones relacionadas con refugiados, así como en situaciones de desplazamiento mixtas;
- proporciona una plataforma inclusiva para planificar y coordinar las operaciones relacionadas con refugiados;
- esclarece las modalidades de coordinación con las estructuras de coordinación humanitaria más amplias, incluido el sistema de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos (IASC).

Bajo el liderazgo general del Gobierno del país de acogida, una coordinación inclusiva y basada en asociaciones constituye un requisito previo para una operación eficaz de respuesta de emergencia a los refugiados. Una coordinación y un liderazgo eficaces inciden directamente en la prestación de protección y asistencia a los refugiados. Al articular la función de coordinación del ACNUR, el modelo de coordinación en materia de refugiados reafirma la integridad del mandato y la tradición de liderazgo del ACNUR en el ámbito de la protección de los refugiados.

2. Alcance material

Las actividades que el Alto Comisionado debe llevar adelante en favor de los refugiados se definen en el Estatuto del ACNUR y en las resoluciones posteriores de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (ECOSOC). El mandato principal del ACNUR consiste en brindar protección internacional y asistencia humanitaria, garantizar la inclusión en los sistemas nacionales y buscar soluciones duraderas en colaboración con los gobiernos.

Algunas de las funciones habituales del ACNUR en torno a las personas refugiadas son el registro, la determinación de la condición de refugiado, la emisión de documentos para las personas que son de su competencia —en virtud de su mandato—, la promoción de intereses, la programación de protección, la distribución de ayuda, la preparación para situaciones de emergencia, la realización de actividades humanitarias especiales y de una labor general de desarrollo. Con respecto a su mandato en lo referido a la apatridia, el ACNUR apoya a los gobiernos con el propósito de identificar y proteger a los apátridas, así como de prevenir y reducir la apatridia. La identificación de los apátridas supone comprender las causas de la apatridia, recopilar datos estadísticos sobre las poblaciones apátridas y ayudar a los gobiernos a establecer y aplicar procedimientos tendientes a determinar quiénes son apátridas, entre otras actividades. Las actividades típicas para mejorar la protección de los apátridas suponen el fomento del acceso a los derechos que les asisten a esas personas de conformidad con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. El ACNUR trabaja para prevenir y reducir la apatridia mediante la promoción de intereses y el apoyo técnico con el fin de garantizar la existencia de procedimientos y marcos jurídicos que prevengan la apatridia, ya sea al nacer o en etapas posteriores de la vida, y de facilitar la naturalización o la confirmación de la nacionalidad de las personas apátridas.

Asimismo, el ACNUR brinda protección diplomática y consular a refugiados y apátridas, dada la

falta de protección que ofrecen los Estados en ese sentido. El Alto Comisionado tiene el derecho —y la obligación— de interceder directamente en nombre de las personas refugiadas y apátridas, quienes, de otro modo, no tendrían representación jurídica a nivel internacional.

Un aspecto crucial del mandato fundamental del ACNUR es que el Alto Comisionado es responsable de supervisar la aplicación de los instrumentos relacionados con la protección de los refugiados. Además, los Estados Partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en el Protocolo de 1967 y en la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 tienen el deber de cooperar con el ACNUR —especialmente en lo referido a su responsabilidad de supervisión—, así como de brindarle información y datos estadísticos sobre el trato dispensado a los refugiados, entre otros. El ACNUR cumple con esta responsabilidad, por ejemplo, mediante la promoción de intereses, el involucramiento en los ámbitos legislativo y judicial, la información pública, la creación de capacidades y la asistencia técnica, ya sea de manera independiente o a través de socios.

El registro y la determinación de la condición de refugiado son funciones esenciales, dado que el ACNUR está autorizado a declarar qué personas o grupos son de su competencia en virtud de su mandato fundamental de asistencia a los refugiados. Este ejercicio de su mandato deja claro a otros agentes externos, incluidos los gobiernos de los países de acogida, el interés del Alto Comisionado en la protección internacional de esas personas, así como las responsabilidades que asume para con ellas.

El ACNUR reconoce a los refugiados de innumerables formas, ya sea llevando adelante procedimientos individuales o, en ciertos casos, declarando la condición de refugiado **prima facie** para determinados grupos de personas.

En cuanto a las personas desplazadas internas, el ACNUR se centra en la promoción de intereses, la coordinación, el liderazgo y las operaciones. Las operaciones con personas desplazadas internas están en consonancia con nuestras responsabilidades en lo referido a protección, alojamiento, y coordinación y gestión de campamentos. Nos centramos especialmente en las situaciones de conflicto y violencia. El ACNUR también contribuye a toda respuesta interagencial ante los desplazamientos internos provocados por desastres. El organismo lidera los esfuerzos en materia de protección siempre que se cumplan los siguientes criterios:

- presencia sobre el terreno,
- solicitud por parte de un gobierno,
- acuerdo interinstitucional.

El ACNUR desempeña un papel de liderazgo a través de la colaboración con los Estados y otros socios con el fin de promover, facilitar y coordinar la repatriación voluntaria de los refugiados en condiciones de seguridad y dignidad. Asimismo, y en virtud de su responsabilidad estatutaria y su mandato general de buscar y apoyar la repatriación voluntaria como solución duradera, cuenta con la autoridad necesaria para supervisar las condiciones de retorno de esas personas. Los retornos también pueden producirse de manera autoorganizada, cuando el ACNUR y la comunidad local en general consideren que no están dadas las condiciones de seguridad y de dignidad, o en circunstancias adversas cuando los refugiados están en una situación en la que su

protección no está debidamente garantizada en el Estado de acogida y el retorno se presenta como la única opción viable —real o percibida— para ellos. Las circunstancias adversas pueden obedecer a la coacción, la intimidación u otras presiones por parte de agentes estatales o no estatales, o bien a un entorno inestable, inseguro o sin protección. El retorno en circunstancias adversas no satisface los requisitos para considerársele repatriación voluntaria. La elección de retornar en tales circunstancias pueda estar fundamentada y obedecer a la decisión consentida de los refugiados, pero no es enteramente libre. Cuando el retorno se lleva a cabo en circunstancias adversas, el ACNUR mantiene su deber de continuar comprometido con la protección internacional y la asistencia humanitaria a los refugiados, así como de buscar soluciones duraderas junto con los gobiernos.

La vigilancia de las actividades de protección en las zonas de retorno es crucial, dado que aporta datos e información pertinentes y confiables al ACNUR sobre la situación de la protección en el país de origen para quienes retornan, que el organismo aprovechará para llevar adelante la programación, la promoción de intereses y las comunicaciones con los refugiados.

3. Alcance personal

Refugiados y solicitantes de asilo

Los refugiados forman parte del mandato fundamental del ACNUR. Se considera “refugiado” a toda persona que cumpla los criterios previstos en la definición aplicable del concepto de refugiado, conforme a lo establecido en los instrumentos internacionales o regionales relacionados con los refugiados, en el mandato del ACNUR o en la legislación nacional. Véase la entrada referente a la [definición de "refugiado"](#).

Los solicitantes de asilo también son competencia *ratione personae* del Alto Comisionado. Los solicitantes de asilo, por su parte, son personas que intentan obtener la condición de refugiado o un estatuto complementario de protección internacional para quienes ni el ACNUR ni las autoridades han determinado aún su condición.

No todos los solicitantes de asilo obtienen, a la larga, el reconocimiento de la condición de refugiado. No obstante, todo solicitante de asilo tiene derecho a la protección ante una posible devolución ([acceso al territorio y principio de no devolución](#)), así como a ciertos derechos mínimos y normas de trato, mientras se determina su estatus.

Retornados

Los retornados también forman parte del mandato fundamental del ACNUR. Se trata de exrefugiados que regresaron a su país de origen de manera espontánea u organizada, pero que aún no se (re)integraron plenamente en él. El Comité Ejecutivo y la Asamblea General ampliaron y definieron con mayor precisión el mandato del ACNUR en esta área. Inicialmente se consideraba que el mandato del ACNUR cesaba cuando un refugiado cruzaba la frontera hacia su país de origen, pero ahora se extiende a la prestación de asistencia para la reintegración y al monitoreo del trato que se da a los refugiados tras su regreso (véanse las conclusiones del Comité Ejecutivo núm. 18 [1980], núm. 40 [1985], núm. 74 [1994] y núm. 101 [2004]; y las resoluciones 40/118 del 13 de diciembre de 1985, y 49/169 del 24 de febrero de 1995 de la Asamblea General). El compromiso del ACNUR con los retornados suele ser temporal y su

objetivo es delegar esa responsabilidad a otros actores, en particular, sus asociados para el desarrollo.

Apátridas

Con respecto a los refugiados apátridas, el mandato inicial del ACNUR (establecido en el párrafo 6(A)(II) del Estatuto y en el artículo 1(A)(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) ha sido ampliado por la Asamblea General a través de los años y, en la actualidad, incluye también a todos los apátridas no refugiados. Cabe destacar que las funciones estatutarias del ACNUR incluyen la realización de actividades en nombre de las personas apátridas, como la identificación, la prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas (véase la conclusión del Comité Ejecutivo núm. 78 [1995], refrendada por la resolución 50/152 de la Asamblea General del 21 de diciembre de 1995; así como la núm. 106 [2006], refrendada por la resolución 61/137 de la Asamblea General del 19 de diciembre de 2006; véase también la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961).

Personas desplazadas internas

En su carácter de entidad jurídica capaz de interceder en nombre de los refugiados, el ACNUR fue el organismo al que la Asamblea General recurrió por primera vez en el pasado con el objetivo de proteger y asistir a las personas desplazadas internas (resolución 2790 (XXVI) de la Asamblea General del 6 de diciembre de 1971, resolución 1705 [LIII] del ECOSOC del 27 de julio de 1972). Desde entonces, en su resolución anual, la Asamblea General ha reconocido la labor del ACNUR con las personas desplazadas internas como parte de las actividades del organismo (resolución 105 (XLVII) de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1992), complementando los esfuerzos interinstitucionales a este respecto (resolución 48/135 de la Asamblea General del 18 de febrero de 1994).

Buenos oficios

El ACNUR también puede involucrarse —y lo hace— en actividades de asistencia a diversos grupos que no estén contempladas en las funciones incluidas en el mandato que le fue encomendado, en el caso de que la Asamblea General o el Secretario General inviten al organismo a ampliar sus "buenos oficios" a tales grupos.

Anexos

[United Nations, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Annex to General Assembly Resolution 428 \(V\) of 14 December 1950](#)

[UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, 2013](#)

4. Enlaces

5. Contactos principales

En primera instancia, el Representante Adjunto del ACNUR (Protección), el Representante Auxiliar del ACNUR (Protección), el Oficial Superior de Protección del ACNUR en el país, el Representante Regional Adjunto o Asistente (Protección) del ACNUR, el Oficial de Protección Regional de la oficina regional (si aplica) o el Asesor Jurídico Regional Superior de la oficina regional del ACNUR designada para la región del país en cuestión, la cual, a su vez, estará en contacto, según sea necesario, con la unidad de pertenencia de la División de Protección Internacional del ACNUR.