

**Los límites de la Gobernanza Global del Refugio y el Asilo frente a la soberanía
de los Estados: El ejemplo de ACNUR en Pakistán y Kenia**

Monografía

Presentado como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno

y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Andrea Carolina Nivia Vargas

Dirigido por:

Mauricio Palma Gutiérrez

Mayo, 2016

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar cómo los Estados limitan la construcción de la Gobernanza Global de Refugio y Asilo, a través del ejemplo de ACNUR en Pakistán y Kenia. A partir de un marco de análisis basado en el realismo ofensivo se evaluó cómo el mandato de esta Agencia de Naciones Unidas, pese a tener una vocación universalista desde hace varias décadas, carece tanto de autonomía como de competencias suficientes para sobrepasar la negociación de la política del poder estatal. El esquema de la Gobernanza Global del Refugio y Asilo se torna entonces en un escenario formal de interacción política, sin soluciones duraderas a la situación de solicitantes de asilo y refugiados, mientras que el problema humanitario persiste e, incluso, aumenta.

Palabras clave: ACNUR, Gobernanza, refugio, asilo, mandato, realismo ofensivo

Abstract

The objective of this research is to analyse how States limit the construction of Global Governance of Refuge and Asylum, through the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) example in Pakistan and Kenya. From an analytical framework based on offensive realism, it was evaluated how the mandate of this United Nations' Agency, despite of having a universalist vocation for several decades, lacks both autonomy and sufficient powers to overcome the political negotiation of the State power. The Global Refuge and Asylum Governance scheme then becomes a formal arena for political interaction, with no lasting solutions to the situation of asylum seekers and refugees, while the humanitarian problem persists and even increases.

Key words: UNHCHR, Governance, refuge, asylum, mandate, security, power.

Introducción

La migración forzada se ha convertido en un fenómeno intrínseco a las dinámicas sociales modernas que hoy persiste, ante la continuidad de conflictos armados, la inestabilidad política en muchos Estados y la falta de garantías de seguridad para sus habitantes. La opción de buscar asilo sigue siendo atractiva para aquellos que buscan salvar o iniciar una vida lejos de su lugar de origen, sirviéndose de las razones contempladas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. Hoy, una manifestación de este fenómeno es la existencia de campos de refugiados alrededor del mundo.

Entre los Estados receptores y emisores, y diferentes organizaciones intergubernamentales (OIGs), como Naciones Unidas que actúa en estos casos a través de su Agencia para los Refugiados (ACNUR), no existen medidas absolutas para solucionar la situación de miles de personas que viven en campos de refugiados. Ante este panorama están a prueba los instrumentos jurídicos internacionales sobre Derechos Humanos, el discurso humanitario y la solidaridad mundial, mientras que los buscadores de asilo aumentan, sus condiciones de vida empeoran y los Estados se aferran a su autoridad soberana. Un ejemplo de esto se evidencia en las deportaciones masivas que se llevaron a cabo en 2016 desde Grecia hacia Turquía, luego del acuerdo con la Unión Europea. No obstante, cerca de 2.000 personas continuaron llegando por día a las costas griegas, durante los dos meses siguientes a la implementación de la medida (BBC Mundo, 2016).

Así, la gobernanza global del refugio y asilo, o la arquitectura institucional para abordar el fenómeno de la migración forzada, ha sido puesta a prueba. El panorama actual muestra que las acciones que desarrollan los Estados, OIGs, organizaciones sin ánimo de lucro (ONGs) e individuos dentro del sistema internacional no son suficientes para atender el fenómeno. Según datos de ACNUR a finales de 2015 “el número global de refugiados bajo [su] mandato era de 16,1 millones. Esta es la cifra más elevada de los últimos dos decenios” (La Agencia de la ONU para los refugiados, 2015). Estas cifras demuestran que el fenómeno de la migración forzada ha ido en aumento y pone grandes retos a la Sociedad Internacional frente al ejercicio de la gobernanza global del refugio

y asilo. Entre tanto, la atención, ayuda y protección de la población refugiada se ha limitado a la responsabilidad otorgada a ACNUR en cooperación con otros actores del Sistema Internacional, brindando soluciones paliativas a la problemática.

Cabe resaltar que en primera instancia la responsabilidad de brindar protección y atención a los refugiados es una obligación de los Estados comprometidos ante la Convención de Ginebra de 1951. Con esta normativa, ACNUR se convirtió en el actor encargado de velar por su cumplimiento y, en algunos casos, ha asumido la responsabilidad de los Estados. La necesidad de proteger a los refugiados europeos luego de la Segunda Guerra Mundial dio paso a su Estatuto en el que se establecen sus funciones y responsabilidades, en la Resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950 de la Asamblea General de la ONU (Asamblea General, 1950, pág. 1). Además, la Convención del 1951 “fue el primer instrumento verdaderamente internacional que contempla los aspectos más importantes de la vida de un refugiado” (ACNUR, 2016). Se planteó así un esquema de acciones consensuadas entre los Estados para hacer frente a la movilidad de estas personas frente a su seguridad, necesidades básicas y protección, entre otras. Por esta razón, su voluntad en términos políticos es el factor determinante en la atención y protección de los migrantes forzados. Entre tanto, el análisis de las acciones llevadas a cabo por los Estados junto con ACNUR permite abordar las limitaciones de la gobernanza global del refugio y asilo, así como las fallas que tienen la estructura y los efectos sobre los migrantes.

Por ejemplo, en el continente africano, Kenia, que se adhirió a la Convención de Ginebra de 1951 el 16 de mayo de 1966 y a su Protocolo de 1967 en 1981 (Library of Congress, 2016), se ha convertido en receptor de un gran número de migrantes forzados “con un total de 551.400 refugiados [...] al finalizar 2014” (ACNUR, 2015, pág. 12). De manera similar, Pakistán “albergaba a 1,5 millones de refugiados al finalizar el año 2014, casi todos procedentes de Afganistán” (ACNUR, 2015, pág. 12), pese a no estar suscrito a la Convención de Ginebra. Estos dos Estados han acogido un gran número de personas por mucho tiempo, sin alcanzar soluciones duraderas lideradas por ACNUR.

Varios Estados albergan a miles de personas de acuerdo con su capacidad o con las determinaciones internas que disponga su gobierno. Este hecho enfrenta el trato

humanitario de los buscadores de asilo, la autoridad soberana de cada Estado y así la capacidad de acción de aquellos que velan por el esquema internacional jurídico del refugio y asilo. A partir de lo anterior cabe preguntarse ¿cómo los Estados afectan el mandato que ejerce ACNUR en la construcción de la gobernanza global de refugio y asilo?

Para responder a este cuestionamiento, este texto defiende que ACNUR no cuenta con la autonomía ni las competencias suficientes para ejercer sus funciones y aportar a la solución efectiva del problema del refugio a escala global, pues su capacidad de acción depende, en la práctica, de la voluntad de los Estados, los cuales actúan a partir de sus intereses particulares. Dicho de otra manera, pese a la existencia de un esquema de gobernanza transnacional basado en la existencia de unos derechos básicos para todos los individuos, que incluyen el refugio y el asilo, el ejercicio del mandato de esta organización es el resultado de la negociación de la política del poder estatal, mientras que el problema humanitario persiste e, incluso, aumenta.

Esta investigación es de carácter cualitativo pues analiza los efectos de las acciones estatales sobre el mandato que ejerce ACNUR en diferentes campos de refugiados, y sobre la estructura de la gobernanza global del refugio y asilo, a partir de la voluntad de los Estados, e ilustra los ejemplos de Pakistán y Kenia. La información fue recolectada a través de investigación de archivo. Como fuentes primarias se analizaron documentos y comunicaciones oficiales de los Estados y ACNUR. Como fuentes secundarias se utilizaron artículos académicos, noticias y estudios etnográficos.

Así, este texto se divide en tres partes. Una primera parte se encarga de describir la construcción del esquema de gobernanza global del refugio y asilo a través del mandato de ACNUR. En la segunda parte se analiza el rol de la política del poder estatal en el ejercicio del mandato de dicha organización. Por último, se evaluará de manera crítica la capacidad de ACNUR respecto a los campos de refugiados.

I. Aproximaciones a la construcción del esquema de Gobernanza Global del Refugio y Asilo a través de la consolidación del mandato de ACNUR

La Gobernanza Global del Refugio y Asilo se ha visto limitada debido a los cambios en la percepción sobre las causas que ponen en riesgo la vida de las personas y que generan la necesidad de buscar refugio en otro territorio. Estos se pueden considerar como no tradicionales (ambientales, derivados de crisis económicas, entre otros), y tradicionales (persecución religiosa y/o política, raza, entre otros), sujetos a la percepción política del fenómeno (ACNUR, 2016). Los cambios se pueden considerar el resultado del choque entre la estructura del esquema de gobernanza existente, anacrónica para algunos, y los retos que oponen las situaciones que originan la migración forzada en la actualidad. Si bien la construcción de la Gobernanza Global del Refugio y Asilo surgió después de la Segunda Guerra Mundial a través de mecanismos diseñados para brindar ayuda y atención a los europeos que se vieron afectados por las guerras mundiales (ACNUR, 2016), hoy las motivaciones que dan paso a la migración forzada se han extendido, conceptual y territorialmente en nuevas categorías. Entre tanto, los instrumentos creados para atender la crisis de refugiados europeos en la posguerra han sido escasamente actualizados, lo que genera limitaciones en el esquema actual.

En relación con el desarrollo de la arquitectura de la Gobernanza Global del Refugio y Asilo, cabe ahondar en la aparición del término 'gobernanza global'. Este tomó importancia en la década de los 70 cuando la política internacional se empezó a concebir en términos de problemáticas transnacionales. En este aspecto, James Rosenau (1995) planteó la necesidad de la presencia de la gobernanza en cualquier momento donde las fronteras nacionales se vuelven menos evidentes, o como la porosidad que fue evidenciada con la crisis de refugiados que dejó la Segunda Guerra Mundial.

Para entonces, 40 millones de refugiados se convirtieron en un problema de varios Estados europeos. Esto generó que su gestión fuera el centro de las discusiones consensuadas sobre la implementación de medidas regulatorias generales en los Estados que tuvieran la voluntad de acceder a estas, y en aquellos que se vieran

afectados por la situación. Para 1970, en medio de un nuevo orden económico, la idea de gobernanza global del asilo tomaba fuerza.

Otros autores señalaron los hechos que justifican la existencia de la gobernanza y el rol que cumple el Estado. Crane y Matten (2004) basan sus argumentos en problemas económicos y sociales globalizados, que ponían un reto a la coordinación de medidas estatales para hacer frente a la movilidad de personas, redes de narcotráfico, asistencia humanitaria, entre otras. Por su parte, Overbeek (2010) hace una crítica a la idea de gobierno mundial que pretende un orden despolitizado, que no es consensuado y a su vez contradictorio, para manejar los asuntos mundiales pues los escenarios multilaterales serán objeto para mover ciertos intereses de los Estados más poderosos. A pesar de la limitación que resalta lo anterior, Finkelstein (1995) y Zadek (2008) consideran que el hecho que el orden internacional se vea alterado, es necesario establecer reglas de comportamiento que trasciendan fronteras nacionales y estén alineadas con la autoridad soberana, al igual que para Dingwerth y Pattberg (2006) la gobernanza debe existir donde no haya un gobierno eficaz e incapaz de mantener una estructura jerárquica. Así pues, el carácter estatal de la gobernanza en el contexto global se ve afectado por la preponderancia de los intereses de las potencias del sistema internacional.

Otros autores han abordado la gobernanza global más allá de las problemáticas transnacionales, bajo la premisa que los Estados establecen el ambiente propicio para que la gobernanza exista y se desarrolle. Como plantea Finkelstein (1995) y Dingwerth y Pattberg (2006) la regulación a través de diferentes formas es necesaria, basada en el carácter legal que le otorga la aceptación de los Estados. En contraposición, Reinicke, Deng, Benner, Witte, Whitaker, y Gershman (2000) coinciden en que hay problemas y desafíos globales que ningún Estado puede resolver por sí solo, lo que hace necesaria una solución que involucre a actores no estatales y, como planteaba Rosenau, examine las interacciones sociales más sencillas. Por ejemplo, la atención a refugiados se ha convertido en un problema transnacional en el que intervienen Estados y organizaciones como la Unión Europea o la ONU. No obstante, actores no estatales tienen un rol preponderante en los niveles básicos de la sociedad como International

Rescue Committee que ha logrado que 2,6 millones de personas accedan al servicio de agua potable y más de 11.400 personas han recibido asesoramiento en servicios de salud, educación y legales durante el 2015 (IRC, 2016). Bajo esta postura no solo es necesario el consenso entre Estados sino la participación de actores no estatales que apoyen la protección internacional de los individuos.

Estos avances conceptuales desembocan en la discusión sobre si los Estados se ven afectados por factores que intervienen en el ejercicio de la gobernanza global. Al respecto, Patrick (2014) reafirma la relevancia de los Estados hoy, pero también da cuenta de que los actores no estatales cada vez más ayudan a dar forma a la agenda global, a definir nuevas reglas y a vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Compagnon (2010), por su parte, argumenta que los Estados utilizan la gobernanza para ejercer control sobre agentes sociales. Sin embargo, Latham (1999) hace contrapeso a este argumento apelando a que el discurso de la gobernanza es posterior a la política, pues deja de lado el poder de decisión soberano por privilegiar la colectividad. Un texto clásico de Abbott y Snidal (1998) expone la instrumentalización de las OIs por parte de los Estados y desmiente la idea del bien común en los escenarios multilaterales de Latham, por ejemplo, argumentando que cuando Estados Unidos decidió intervenir la invasión iraquí a Kuwait no actuó de manera unilateral, sino que acudió al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y camufló sus intereses bajo principios humanitarios (Abbott & Snidal, 1998, pág. 3). Sin embargo, la soberanía y el esquema de autonomía de cada uno de los estados persiste, lo que deja abierto el debate sobre el poder de acceder o negar el ejercicio de acción colectiva sobre asuntos parcializados en el marco de la gobernanza global.

A pesar del debate teórico, el fin de la Guerra Fría hizo que la idea de gobernanza global pareciera realizable, por lo menos desde la perspectiva occidental, pues planteaba una estructura despolitizada y consensuada para gestionar los asuntos comunes de la humanidad (Overbeek, Dingwerth, Patteberg & Compagnon, 2010, págs. 696-698). Así, se incorporaron asuntos de orden social, como el refugio y el asilo, en la agenda de las OIGs. Gracias a las aproximaciones del neoinstitucionalismo liberal respecto a los problemas transnacionales, se profundizó el papel preponderante a las organizaciones

internacionales junto con los Estados para delimitar marcos de acción en temas humanitarios. Un ejemplo de ello fue la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, en la que se establecía “un mandato de derechos humanos más sólido y con mayor apoyo institucional” (Oficina del Alto Comisionado, 2016).

Así pues, a partir de diferentes fenómenos migratorios y la necesidad de abordarlos de manera global se puede hablar del concepto de Gobernanza Global del Refugio y Asilo. Dentro de la literatura referente a la idea de gobernanza no existe una definición consolidada sobre el concepto relacionado con el refugio y asilo. En esta investigación es propuesta la definición de Gobernanza Global del Refugio y Asilo como el conjunto de acciones encaminadas a diseñar, desarrollar e implementar instrumentos universales reguladores en el contexto global sobre el refugio y asilo, que involucra a los Estados y a actores no estatales imbuidos en mayor o menor medida por el asunto.

La consolidación de ACNUR

Además de la aproximación conceptual, es imperativo describir el desarrollo de ACNUR, a través de la aparición de los instrumentos jurídicos internacionales sobre el refugio y asilo, en relación con la Gobernanza Global del Refugio y Asilo. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 14, se expuso que “[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.” (Asamblea General de las Naciones Unidas , 2016). En 1950, la necesidad de proteger a los refugiados europeos dio paso a la Estatuto de la Oficina de ACNUR en el marco de la Asamblea General de dicho año y meses después se formalizó con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Posteriormente, se amplió el ámbito geográfico para la implementación de la Convención y dio paso al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1967, que enmarcó el derecho al refugio más allá de las fronteras europeas (ACNUR, 2016). Así empezó a gestarse una estructura formal que intentaba crear un marco jurídico de protección para personas que migraban de su lugar de origen por las razones estipuladas en la Convención.

La Convención generó un grado de compromiso para los Estados que se adhirieron y/o ratificaron dicho instrumento junto con el Protocolo. El principio más importante

competen a los Estados de manera directa, en tanto brinden protección y acogida a los refugiados. Además, en dicha Convención quedaron registrados, en los artículos 12 al 24, los derechos que tienen las personas, una vez son aceptados como refugiados, para incorporarse a las dinámicas sociales del Estado receptor. Por otra parte, quedó establecida la relación entre los Estados y ACNUR frente al asunto del refugio y asilo. Los firmantes deben cumplir hasta hoy con las siguientes disposiciones: cooperar con el ACNUR según el artículo 35¹ de la Convención y el artículo II del Protocolo; brindar información sobre la legislación nacional que promulgue la aplicación de la Convención ante el Secretario General de la ONU; y no aplicar el principio de reciprocidad². (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2001, pág. 11). A partir de esto, la protección de refugiados adquirió un carácter formal y vinculante.

Actualmente, 143 Estados son parte de la Convención, 17 solo la han ratificado, 97 se han adherido y 29 han hecho sucesión. Igualmente, 143 son parte del Protocolo, 131 se han adherido y 12 han hecho sucesión (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011). A partir del momento en que entran en vigor, estas normas hacen parte de la normatividad interna de los Estados firmantes. Sin embargo, esto no ha sido garantía para que estos cumplan con los lineamientos suscritos.

Por otra parte, ACNUR según sus estatutos, "trabaja para garantizar que todas las personas puedan ejercer su derecho a buscar asilo y a encontrar protección en otro Estado" (ACNUR, 2016), y actúa como una suerte de 'vigilante' del cumplimiento de las

¹ Artículo 35. -- *Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas* 1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención. 2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de: a) La condición de los refugiados; b) La ejecución de esta Convención, y c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

² El principio de reciprocidad, según el cual el otorgamiento de un derecho a un extranjero está sujeto a la concesión de un trato similar por parte del país de origen de esa persona no se aplica a los refugiados, pues éstos no gozan de la protección de su país de origen.

prácticas regulatorias de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 frente a los Estados.

ACNUR se constituyó gracias al Estatuto que establece las funciones y responsabilidades, es decir el mandato. La Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950 dispuso que este ente,

“[a]sumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales” (Asamblea General, 1950, pág. 1).

Además, la Agencia realiza y coordina una serie de prácticas³ que brindan protección internacional integral bajo los principios humanitarios para proveer una atención digna a los refugiados y buscadores de asilo (ACNUR, 2016).

Los campos de refugiados

La acción más importante que ejerce ACNUR es la protección internacional de refugiados o desplazados internos, y una de las herramientas transitorias para cumplir con este fin son los campos de refugiados. Un campo de refugiados es un espacio excepcional que se forma para albergar a las poblaciones que llegan a interactuar con el orden nacional de un Estado receptor (Turner, 2015, pág. 1). Este se define a través de dos dimensiones: el espacio y el tiempo. Espacialmente, un campo tiene una extensión limitada ligada a un territorio asignado, y temporalmente cuenta con una

³ Además, la Agencia busca proveer asistencia a los migrantes; invertir en mecanismos de autosuficiencia; brindar soluciones duraderas a la situación jurídica de los migrantes; dar respuesta a emergencias; mitigar los efectos que generan los planes de acción, especialmente en los campos de refugiados, sobre el medio ambiente intentando "reducir al mínimo el impacto ambiental que supone una operación de refugiados" (ACNUR, 2016); supervisar la manera en que los Estados brindan salvaguardias de protección a los migrantes a través de medidas concretas, como controles fronterizos para combatir el crimen internacional, incluyendo la trata y el tráfico de personas. Así mismo, vela porque las medidas de los Estados receptores "no sean aplicadas de manera indiscriminada y desproporcionada y no lleven a la devolución de los refugiados a países donde su vida o libertad están en riesgo" (ACNUR, 2016).

duración finita en el tiempo, lo que hace que la estadía de la población que lo conforma sea transitoria (Turner, 2015, pág. 1).

No obstante, en algunos casos el carácter de temporalidad se ha convertido en algo indefinido debido a la falta de capacidad del Estado emisor de proteger a sus ciudadanos, imposibilitando el retorno, y que la motivación de hacerlo desaparezca. Sin embargo, la aceptación de refugiados puede tener irregularidades, a pesar, del estatuto personal como condición jurídica plasmado en la Convención. Las irregularidades tienen que ver con acceso a trabajar, vivienda, educación, entre otros, atendiendo al interés del gobierno local o intereses particulares (Perouse & Mwangi, 2000).

A pesar de que la protección se encuentra consignada en el mandato de ACNUR, este se deriva de la potestad directa que le otorgan los Estados en el marco de la ONU. Por esta razón, su capacidad de acción puede ser limitada según los intereses de cada Estado. Un ejemplo de esto es la medida del gobierno de Kenia de mantener una restricción a la movilidad entre los campos de refugiados y las urbes. Además, no brinda apoyo para que estos sean autosostenibles, ni lugares óptimos para el desarrollo de la vida de los refugiados. Esto ha causado mercados ilegales de los productos que cultivaban los refugiados y también de las raciones de comida que brindan las ONGs. Frente a esto, ACNUR se ve limitado en controlar estas dinámicas de ilegalidad que son producto de acciones desesperadas, de los refugiados, por conseguir algunos bienes (Perouse & Mwangi, 2000, págs. 217-220).

Entretanto, gracias a la consolidación del ACNUR se dio forma al esquema de Gobernanza Global del Refugio y Asilo basado en la búsqueda de atención a la crisis de buscadores de asilo. A través de la aproximación conceptual y la misma naturaleza de ACNUR se puede decir que la voluntad de los Estados sobre las medidas de acción y participación en las crisis de refugiados, es fundamental para que dicha situación se perpetúe o desaparezca. Así pues, es importante analizar el comportamiento de los Estados frente a las crisis de refugiados y su incidencia sobre ACNUR.

II. Migración forzada vs. Política Mundial

La Política Mundial y el esquema de la Gobernanza Global del Refugio y Asilo

Una de las consecuencias de la existencia de la gobernanza global es que se reconozca la relevancia de la esfera de poder internacional. Dicha esfera es llamada *World Politics* o Política Mundial, que es entendida como un escenario relacionado a procesos políticos que tienen repercusiones transfronterizas, que involucra uno o numerosos centros de poder los cuales interactúan en esferas de autoridad (Dingwerth & Pattberg, 2006, pág. 197). Para Lamborn (1997, pág 196), la política mundial está dirigida por la interacción de tres arenas de poder político interdependientes y constituidas mutuamente. Además, argumenta que la agenda de cada arena está sujeta a las preferencias de los actores, posiciones de poder y especulaciones futuras.

Al igual que en la política mundial, los estudios sobre gobernanza global han identificado diferentes esferas estableciendo una estructura multinivel, en la cual los procesos políticos locales, nacionales, regionales y globales son inseparables (Dingwerth & Pattberg, 2006, pág. 192). Algunos autores, como Rosenau, han incluido una variedad de fenómenos como movimientos sociales globales, sociedad civil, las actividades de las organizaciones internacionales, los Estados, organizaciones privadas, redes público- privadas, la creación de normas transnacionales y formas de autoridad privada (Dingwerth & Pattberg, 2006, pág. 189). Se incluye así un sistema que regula todos los niveles de la actividad humana en el cual el control, como medida para alcanzar los objetivos y tiene repercusiones transnacionales. En la estructura multinivel son representados los intereses de distintas sociedades y grupos con intereses particulares. Además, se puede considerar que los intereses nacionales de cada gobierno y sus ciudadanos articulan las expresiones de la Política Mundial, entendidas como negociaciones, acuerdos, cumbres, resoluciones, entre otras. Ligado a esto, se encuentra la preponderancia de los Estados como centros de poder y autoridad.

En este orden de ideas, distintos temas, como el refugio y asilo, toman lugar en las discusiones de escala mundial. Así mismo, la estructura que compone a la Gobernanza Global del Refugio y Asilo es un resultado de las interacciones de los actores en el marco

de la Política Mundial sobre la migración forzada. Por lo tanto, el esquema de Gobernanza Global del Refugio y Asilo es un escenario transversal a las esferas de poder político, que profundiza en la esfera de poder primaria y da relevancia a los actores no estatales, pero no es superior a la política mundial.

La naturaleza de las interacciones en la Política Mundial

Dentro del Sistema Internacional se sitúan estos centros de poder, Estados, que buscan alcanzar beneficios. Según el Realismo Ofensivo a través de Mearsheimer, los Estados son competitivos y conflictivos debido a que buscan alcanzar sus propios objetivos, maximizar su poder y desconfían unos de otros. No obstante, estos se ven obligados a comportarse de esa manera para sobrevivir en el Sistema Internacional. La idea principal de esta teoría es que los Estados maximizan su poder para garantizar su seguridad, lo que a su vez beneficia al Sistema Internacional pues mantiene el equilibrio. Asimismo, a nivel sistémico se hace atractivo convertirse en el hegemón para garantizar su seguridad en un sistema anárquico (Johnson & Thayer, Spring 2016, págs. 2-4).

Mearsheimer considera que la causa fundamental del comportamiento egoísta de los Estados es la anarquía (Johnson & Thayer, Spring 2016, pág. 12). La idea de un gobierno mundial no es considerada por la desconfianza dentro del sistema al percibir una amenaza a la supervivencia y a su soberanía. No obstante, hoy en día a nivel sistémico existen dinámicas de cooperación, dialogo, diplomacia en el marco de las OIGs. Desde una perspectiva neorrealista, se puede decir que los Estados se ven forzados a mantener alianzas bajo la idea de un sistema de autoayuda que busca garantizar la seguridad y aumentar sus capacidades a través de dichas alianzas (Johnson & Thayer, Spring 2016, pág. 12).

El concepto de seguridad se ha convertido en una ventana para interpretar, debatir, unificar y justificar la manera en que se abordan distintos fenómenos de las relaciones internacionales. Según Orozco (2005, pág. 163), la seguridad es “una alocución que designa atributos de los seres que se hallan ciertos de sí mismos, y también [...] su libertad”. En el caso particular de los Estados, este concepto de seguridad puede ser

interpretado como un instrumento político parte de un discurso que plasma los intereses nacionales, en relación con la integración del mismo.

La idea clásica de seguridad contempla, desde Hobbes, la naturaleza anárquica del Sistema y la necesidad de preservar la integridad de los Estados para garantizar su supervivencia (Orozco, 2005, pág. 164). Por su parte Kant consideró la creación de un ordenamiento jurídico internacional para lograr una seguridad estable, a través de las instituciones internacionales (Orozco, 2005, pág. 165). En contraposición, para los realistas y neorrealistas, la primera acción es que cada Estado disponga “de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios para preservar el interés de la nación [...] y librar de las amenazas a aquellos intereses prioritarios del Estado” (Orozco, 2005, pág. 166). Esto se deriva de los planteamientos clásicos, para los que es necesario proteger de amenazas los atributos clásicos de los Estados.

Para sorpresa de los realistas ofensivos y neorrealistas, alrededor de la percepción de inseguridad en el Sistema Internacional luego de la Segunda Guerra Mundial, se creó la ONU como escenario de cooperación y dialogo entre Estados. Dicha Organización ha sido empoderada por los mismos Estados que han buscado alcanzar sus intereses a través de esta. La ONU se ha caracterizado por hacer frente a asuntos transnacionales como las migraciones. Así mismo, esta Organización puede ser considerada el centro de operaciones de la política mundial. Por su parte ACNUR, como la Agencia especializada de la ONU en la protección internacional de los refugiados y buscadores de asilo, debe priorizar aquellas problemáticas de su grupo de interés, que al parecer desafía los planteamientos del realismo ofensivo, en cuanto no son suficientes para interpretar el escenario actual de la Política Mundial. Sin embargo, el mandato de ACNUR podría ser parte de un compendio de escritos que en práctica no se cumplen a cabalidad.

La migración forzada como problema de seguridad

En las Relaciones Internacionales, el estudio de la migración choca con el ‘estadocentrismo’ de la Política Mundial clásica. Desde que se empezó a concebir al

Estado como un actor racional que funciona de manera unitaria en el sistema internacional, se presupuso una relación política y legal con sus habitantes, específicamente como ciudadanos y sujetos de derecho (Koslowski, 2002, pág. 376). Precisamente, los habitantes y el territorio dieron paso a la figura de Estado⁴.

Luego de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, Europa era el principal lugar donde se desarrollaban las preocupaciones sobre aquellos que se trasladaban de Este a Oeste. ACNUR surgió entonces con una orientación eurocéntrica que reflejaba las prioridades de los centros de poder (Loescher, 2001, pág. 7), y la agenda política internacional del momento que propició el fortalecimiento de esta. Sin embargo, su auge estuvo marcado por los intereses de los Estados.

En la Guerra Fría, los tomadores de decisiones estadounidenses consideraron los problemas relacionados con refugiados y buscadores de asilo dentro del esquema de seguridad nacional, enfocado a aquellos que huían del comunismo. Bajo ese precepto la generosidad del gobierno hacia los refugiados fue notable. Los refugiados se convirtieron en instrumentos de poder y fuentes de espionaje en este periodo (Loescher, 2001, pág. 7). Por otro lado, los Estados Unidos percibieron los problemas, relacionados con refugiados de los países en desarrollo, como fuente de poder donde la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) podía explotar la inestabilidad política y económica en estos para expandirse (Loescher, 2001, pág. 11). En ese momento uno de los principales asuntos de la agenda era brindar ayuda a los buscadores de asilo, especialmente anti- comunistas, para legitimar la relevancia del capitalismo y contener la expansión de la URSS.

Al ser este asunto propio del área de seguridad y de alta importancia, un escenario multilateral era riesgoso e inseguro. Retomando los planteamientos de Mearsheimer, por más escenarios de cooperación y al parecer buenas intenciones, en este caso

⁴ Un ejemplo de esto fue el poder de Atenas, que se consolidó gracias a la migración de personas que se convirtieron en el capital humano para fortalecer el Imperio. Luego, se creó la manera de identificarlos como “ciudadanos” y diferenciar a los extranjeros como “Ionian”, y así tener control de la población (Koslowski, 2002, pág. 387).

primaba la necesidad de supervivencia de los Estados Unidos como el líder de las ideas de occidente. En este orden de ideas, los líderes estadounidenses consideraron altamente relevante las medidas frente a los refugiados, por lo que, crearon dos organizaciones paralelas a la ONU. Dichas organizaciones fueron 'International Committe of European Migration' y 'US Escapee Programe' (Loescher, 2001, pág. 8). Esta medida afectó a ACNUR pues perdió parte de su preponderancia sobre asuntos de migración forzada.

La acción más contundente de los Estados Unidos fue el recorte de presupuesto y el retiro de respaldo diplomático a ACNUR lo que afectó en gran manera la independencia para ejercer su mandato (Loescher, 2001, pág. 12). Indirectamente, el crear y proveer dinero a otras organizaciones generó una rivalidad entre estas. Los Estados Unidos y aquellos que patrocinaron esta medida, dejaron claro que donde sus intereses se vieran representados enviarían dinero. Así pues, la idea de seguridad clásica es evidenciada, y la necesidad de preservar los atributos del Estado, a través de la dependencia de ACNUR de los Estados.

Los refugiados después de la caída de la URSS

En la década de 1990 se inició una nueva era en asuntos humanitarios. Los flujos de buscadores de asilo asumieron un grado más alto de importancia en el discurso de la seguridad regional y global, y su discusión se trasladó al Consejo de Seguridad de la ONU y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El posicionamiento del asunto condujo a un consenso al interior del Consejo de Seguridad para respaldar intervenciones en a territorios en conflicto. La intención fue intentar poner orden en aquellos territorios y generar un ambiente propicio para la repatriación de los refugiados y evitar más flujos migratorios (Loescher, 2001, pág. 13). Este cambio puede ser atribuido al fin de la amenaza comunista. Así el interés por albergar y mostrar las supuestas oportunidades que Occidente podía brindar a los refugiados, se derrumbó.

En la post Guerra Fría, una nueva agenda marcó los intereses y discursos humanitarios frente a los buscadores de asilo. Ante el pico migratorio de la década de 1990 y el

cambio de percepción de los buscadores de asilo como herramientas de la política mundial, las políticas sobre refugio y asilo se tornaron más restrictivas y le fue dada más relevancia a las misiones de *peacemaking*, *peacekeeping* y resolución de conflictos (Loescher, 2001, pág. 13).

Así, la solución más aceptada para la crisis de refugiados fue la repatriación. La intención de los Estados era que los buscadores de asilo o refugiados regresaran a su país en el menor tiempo posible, a veces con la ayuda de ACNUR, con o sin las condiciones para esto. Anteriormente los Estados occidentales aportantes a ACNUR rechazaban contundentemente la repatriación de los anti-comunistas. Sin embargo, para 1990, los Estados buscaban gestionar de manera diferente la migración por asilo ante sus propios problemas económicos y políticos (Loescher, 2001, pág. 16). Una vez más, ACNUR quedó en un segundo plano recibiendo instrucciones de sus aportantes.

En el contexto actual, la necesidad de capital humano ha propiciado la aparición de movimientos migratorios voluntarios y, en el marco de la migración forzada, se han recibido a cientos de personas. No obstante, no se puede argumentar que en la actualidad la seguridad humana sea preponderante, más bien, el concepto clásico de seguridad ha marcado las acciones de los Estados receptores de buscadores de asilo. Entre tanto, los planteamientos del realismo ofensivo toman relevancia pues los asuntos que conciernen a los intereses nacionales de los Estados más poderosos determinan la agenda mundial. Mientras tanto, ACNUR sigue siendo sustentada por dichos Estados y ejerce sus funciones en la medida que cada Estado de su acuerdo.

III. La ayuda humanitaria a través de ACNUR: Pakistán y Kenia

La alta cifra de refugiados en el mundo abre el debate sobre la efectividad del discurso humanitario. Los derechos humanos son la base de las acciones que garantizan la protección a los refugiados, por parte de ACNUR. Su mandato es el instrumento que respalda su labor. Sin embargo, la efectividad radica en el compromiso de los Estados

para cooperar con la Organización (The UN Refugee Agency, 2017). Los Estados tienen la responsabilidad dentro de sus territorios de proteger y asistir a las personas afectadas por desastres, conflictos armados o violencia. Por lo tanto, la acción humanitaria debe complementar y apoyar a los Estados en el cumplimiento de esas responsabilidades (The UN Refugee Agency, 2017). Otorgar asilo es una de las responsabilidades principales de cada Estado receptor bajo un carácter inherentemente pacífico, civil y humanitario, pues ACNUR no tienen el mandato ni los medios para asumir plenamente esta responsabilidad (The UN Refugee Agency, 2017).

Como medida de asistencia, ACNUR construye campos de refugiados en cooperación con ONGs y gobiernos locales para albergar a los refugiados o buscadores de asilo que no tienen un lugar donde habitar. “Los campos son asentamientos temporales para la atención y la acogida de las personas refugiadas. Están diseñados para brindar alojamiento, alimentación, educación, servicios sanitarios y, en general, para cubrir las necesidades básicas derivadas de los contextos de violencia y desplazamiento” (Agencia de la ONU para los Refugiados Comité español, 2016, pág. 3). Por su parte, gran parte de las personas que allí se encuentran no han sido parte de procesos de incorporación a la sociedad del país receptor, y han reiniciado su vida dentro de los campos. En la actualidad hay 420 asentamientos y campos de refugiados en 126 países (Agencia de la ONU para los Refugiados Comité español, 2016, pág. 3).

Refugiados afganos en Pakistán

En la década de 1970, Pakistán se convirtió en receptor de millones de afganos que buscaban asilo. La Guerra de Afganistán inicio con un conflicto interno (1978-1992) entre las guerrillas musulmanas anticomunistas y el gobierno comunista afgano, apoyado por las tropas soviéticas. (Encyclopædia Britannica, 2014). Las acciones de insurgencia contra el gobierno entre los grupos tribales y urbanos, conocidos como los *mujahideen*, fueron la justificación de los soviéticos para invadir el país en diciembre de 1979, enviando unos 30.000 soldados para derrocar al líder popular Hafizullah Amin, mientras que otros 100.000 soldados soviéticos controlaron las ciudades más importantes. (Encyclopædia Britannica, 2014).

Por su parte, los Estados Unidos y otros simpatizantes suministraron armamento a los rebeldes, mejorando su defensa, a través de Pakistán. En 1988 los Estados Unidos, Pakistán, Afganistán y la URSS firmaron un acuerdo mediante el cual este último retiraría sus tropas de Afganistán (Encyclopædia Britannica, 2014). Para entonces, se hablaba de la derrota del comunismo y el triunfo de los aliados occidentales que lograron contener a su enemigo. Así pues, la necesidad de mantener una estabilidad y reducir la incertidumbre para occidente fue satisfactoria hasta el momento de la caída de la URSS.

Luego de la retirada, el panorama era desolador. Se estimó que alrededor de 1,5 millones de afganos fueron asesinados antes de 1992. Por otra parte, decenas de miles murieron de hambre o de enfermedades que no pudieron ser tratadas a tiempo. Otros cientos de miles fueron asesinados o heridos por las numerosas minas terrestres en el país. Uno de los legados de guerra fue un territorio altamente minado, y municiones de alto calibre, alrededor del área rural, sin detonar. El número de refugiados afganos en los países vecinos pasó de ser de 2,8 millones de solicitantes de asilo en Pakistán, y 1,5 millones que huyeron a Irán en 1982, a cerca de 6 millones de personas a finales de los años ochenta (Encyclopædia Britannica, 2014).

Participación de ACNUR a lo largo de los años en Pakistán

Pakistán se convirtió en el Estado de mayor acogida de refugiados afganos, lo que hizo que el gobierno reconociera la autoridad de ACNUR en su territorio bajo acuerdos de cooperación entre la Agencia y el Gobierno afgano. Sin embargo, Pakistán no es parte de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, ni del Protocolo de 1967, lo que genera incertidumbre sobre el trato y reconocimiento legal de estos. A pesar de esta situación, el gobierno pakistaní otorgó el estatus de refugiado a miles de afganos bajo los preceptos de *prima facie*⁵ por veinte años (Zieck, 2008). Esta medida fue

⁵ Es una forma de reconocimiento del estatus de refugiado, especialmente, en circunstancias de movimientos masivos donde no hay capacidad de realizar un proceso individual de cada caso. Además, las razones para otorgar el reconocimiento masivo deben ser conflictos o violencia generalizada fácilmente evidenciada (ACNUR, 2017).

aplicada debido a la cantidad de buscadores de asilo y la difícil situación del país emisor, que imposibilitaba el análisis de cada caso por separado.

El gobierno pakistaní y la Oficina del Alto Comisionado, han suscrito ocho acuerdos. En algunos se ha involucrado al gobierno afgano, debido a la crítica situación de los buscadores de asilo que se ha mantenido por más de treinta años. El primero fue el Acuerdo entre la República Islámica del Pakistán y ACNUR sobre el retorno voluntario de los refugiados (1988) y consistió en la repatriación voluntaria de refugiados afganos. En la fase de aplicación del acuerdo, se evidenció un vacío respecto a la reintegración al país de origen. Además, el acuerdo no contemplaba la situación jurídica de aquellos que se negaban a regresar. Así pues, el gobierno pakistaní disminuyó las posibilidades a los buscadores de asilo, que ya se encontraban en su territorio. Para ese momento, ACNUR brindaba apoyo logístico en los asentamientos de los migrantes forzados. Dicha organización intentó persuadir al gobierno para prolongar la ayuda humanitaria a aquellos que no regresaran voluntariamente luego que se terminara el plazo de las repatriaciones masivas. El resultado, fue la aprobación del gobierno pakistaní sobre recibir apoyo y permitir la presencia de ACNUR, bajo una relación de cooperación de conformidad con la práctica establecida (Zieck, 2008). Por otro lado, el Gobierno de Pakistán puso fin a la asistencia alimentaria en los campos de refugiados lo que aumentó el movimiento de los afganos hacia centros urbanos en busca de oportunidades económicas (Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan, National Database & Registration Authority & United Nations High Commissioner for Refugees, 2007, pág. 2).

El segundo Acuerdo fue entre el Gobierno del Estado Islámico del Afganistán, el Gobierno de Pakistán y ACNUR para la Repatriación de los Refugiados Afganos en Pakistán (1993). Este nuevo Acuerdo tomó lugar, luego de la caída del gobierno de Najibullah en Afganistán, y el numeroso flujo de personas que accedieron a la repatriación. Con este Acuerdo, el gobierno de Pakistán enfatizó en su política de repatriación voluntaria, intentando comprometer al nuevo gabinete de gobierno afgano de propiciar el escenario para esto (Zieck, 2008). ACNUR fue el testigo de dicha reafirmación, sobre el compromiso de Pakistán en no brindar soluciones definitivas a

la acogida de aquellos que huyeron de la guerra. El aporte del segundo Acuerdo, fue la creación de una comisión tripartita cuyo rol sería evaluar los resultados de la política de retorno seguro, ordenado y voluntario de los refugiados afganos y su reinserción en su país de origen.

El tercer Acuerdo fue el más importante para la participación de ACNUR en la atención humanitaria. El 18 de septiembre de 1993, fue formalizada la presencia de ACNUR en Pakistán bajo un acuerdo de cooperación, celebrado entre ambas partes, luego de 14 años de la presencia de la Agencia en el territorio, para brindar protección internacional y asistencia humanitaria (Zieck, 2008). Contrario al mandato de ACNUR y la obligación de los Estados de cooperar con este, el gobierno pakistaní ha limitado a su gusto la participación de ACNUR en la crisis de refugiados afganos que ha vivido por años, al no estar suscrito a la Convención de 1951 (Zieck, 2008).

Se puede decir que luego del desarrollo de la guerra, Pakistán ha sido protector de sus fronteras y soberanía. Desde la cooperación que dicho Estado brindó a los enemigos de la URSS para derrocar el régimen comunista, ha guardado distancia de los movimientos radicales mientras que pretende estar cerca de los más poderosos en occidente, sin embargo, no puede evitar ser el refugio de cientos de afganos.

En paralelo, luego de los ataques del 11 de septiembre al World Trade Center, el discurso terrorista tomó fuerza y la seguridad nacional fue la justificación a los actos seguidos por el gobierno estadounidense. Los talibanes fueron el objetivo principal de persecución, mientras que Pakistán se mostraba cooperativo con su Occidente. Sumado a eso, la presencia de refugiados y buscadores de asilo que se encontraban y que seguían llegando especialmente de las zonas de control talibán, se convirtieron en una amenaza para el gobierno pakistaní (Ghufran, 2007).

Mientras tanto, ACNUR ha sido el encargado de la repatriación de muchos afganos. Más de 4 millones han sido repatriados desde el inicio del programa en 2002. Bajo dicho programa, cada afgano que regresa tiene derecho a asistencia de transporte que oscila entre 4 y 37 dólares, dependiendo de la distancia hasta el destino, y una subvención de 12 dólares para gastos adicionales. Además, el compromiso de ACNUR se extendió al

apoyo en la búsqueda de empleo, acceso a la educación y desarrollo de infraestructura para proveer agua (Ghufran, 2007). Con este panorama, para Pakistán fue más fácil continuar presionando con su política de repatriación voluntaria.

Evidencia de la presión fue el cuarto Acuerdo Tripartita entre El Gobierno de Pakistán, El Estado Islámico Transicional de Afganistán y ACNUR, suscrito en 2003. A diferencia de los anteriores acuerdos, este puso fin al reconocimiento *prima facie* de los buscadores de asilo afganos (Zieck, 2008). En este acuerdo se evidenció la reiterada voluntad de Pakistán en albergar la menor cantidad posible de afganos en su territorio, a pesar de los cambios políticos y la inseguridad que en el país vecino se evidenciaban. Además, hizo más difícil obtener el reconocimiento de refugiado para los buscadores de asilo que seguían en su territorio y los que llegaban.

A diferencia de los dos acuerdos de repatriación voluntaria precedentes, el quinto Acuerdo, hace referencia a 'ciudadanos afganos' que buscan refugio en Pakistán. Además, se reconocía explícitamente el derecho a la repatriación voluntaria, siendo esto un precedente y amparo para aquellos que no querían acogerse a dicha política, es decir, que se reconocía el derecho de amparo de manera implícita (Ghufran, 2007). Esta medida fue temporal y posible, gracias a que Afganistán seguía siendo un territorio inseguro para sus ciudadanos. Frente a esta medida, Pakistán fue interpretado como seguidor del discurso humanitario y defensor de los afectados por la guerra. No obstante, las medidas propuestas en el quinto Acuerdo estuvieron vigentes hasta la finalización del programa de repatriación voluntaria en diciembre de 2006. La situación jurídica de los afganos que no fueron repatriados fue sometida a investigaciones puntuales para procesar o no sus casos (Zieck, 2008). En este orden de ideas, la repatriación voluntaria siguió siendo una estratagema del gobierno pakistaní.

Posteriormente, se celebraron tres Acuerdos adicionales. El sexto se llevó a cabo en 2004 y estipulaba el censo que fue hecho a los afganos en Pakistán. El séptimo fue celebrado en 2006 y reiteraba la labor de registro e identificación. Por último, en el octavo Acuerdo se decidió prorrogar el programa de repatriación voluntaria, de agosto de 2007, hasta diciembre de 2009. Este reafirmó el carácter voluntario de la repatriación y agregó que la repatriación de los que disponen de prueba de registro,

sería ejecutada bajo la capacidad del país de origen, que para entonces seguía siendo limitada. Sin embargo, este Acuerdo, a diferencia del de 2003, no abordó el destino de quienes aún pudieran estar en Pakistán para finales de 2009. Al igual que el Acuerdo de 1988, continua un limbo jurídico para los habitantes de unos de los campos de refugiados más grandes del mundo.

En la actualidad

Afganistán enfrenta retos para la seguridad ciudadana y estabilidad política, mientras que, numerosos ciudadanos siguen refugiados o buscando oportunidades en otro territorio. Para Pakistán, esta situación se ha prologando más de lo deseable, a pesar, de las políticas de repatriación. Para los afganos, la vida en Pakistán se ha complicado aún más pues son señalados constantemente de ser los responsables de actos terroristas y vandálicos. La retórica anti-afgana ha tomado fuerza, por ejemplo, luego del ataque a una escuela en Peshawar en diciembre de 2014, en el que siete personas, entre ellos dos afganos, masacraron a 141 personas, entre otros incidentes.

Los asentamientos de refugiados han sido incorporados a la agenda de seguridad pakistaní. El 18 de febrero de 2017, el ministro del Interior, Chaudhry Nisar Ali Khan, señaló que las investigaciones sobre los recientes incidentes terroristas habían puesto de manifiesto el hecho de que los refugiados afganos fueron utilizados como facilitadores en la mayoría de los casos. Además, recordó que Pakistán extendió la hospitalidad hacia estos durante los últimos 30 años y exigió que ayudaran a su gobierno para identificar a los terroristas que manchaban el nombre de toda la población refugiada, y reiteró su propósito en no culpar ni señalar a algún responsable sin ser plenamente identificado y sin pretensiones políticas (Mukhtar, 2017).

En 2016, Pakistán anunció que más de 3 millones de refugiados afganos, algunos desde la invasión soviética, necesitaban regresar a su país. Desde ese momento y hasta marzo de 2017, se calculó que alrededor de 600.000 refugiados afganos registrados e indocumentados han sido repatriados. Según *Public Radio International*, Afganistán sigue siendo un Estado inestable donde hay más de un millón desplazados internos. Al

tiempo funcionarios paquistaníes argumentan que se ha vuelto demasiado caro y arriesgado que se queden (Plesch & Inayat, 2017).

Los refugiados afganos que cruzan la frontera enfrentan un futuro sombrío en Afganistán, pues Dáesh ha aumentado el control de ciertos territorios y los enfrentamientos con los talibanes son permanentes. Según Ahmad Shuja, analista política afgana, muchos de los repatriados se desplazan internamente porque no pueden regresar a las áreas que dejaron originalmente. Esto significa que las oportunidades de educación y empleo son limitadas, al igual que cualquier forma de vivienda y servicios sociales o urbanos (Plesch & Inayat, 2017). No obstante, la decisión sobre mantener en pie la repatriación sigue inamovible⁶.

Según Laurence Hart, directora de la OIM en Afganistán, en Kabul, el gobierno afgano y las organizaciones de ayuda están intentando reintegrar a los refugiados. Sin embargo, ha sido un gran reto pues la inestabilidad política e inseguridad han afectada el crecimiento económico del país, y a su vez, la capacidad económica para atender a los repatriados y desplazados internos a través de extensión de servicios de salud, públicos, educativos, promoción de formas de empleo, y hasta vivienda (Plesch & Inayat, 2017).

Para Pakistán su seguridad y estabilidad interna es más importante que propiciar un ambiente seguro para miles de refugiados. Por su parte, Afganistán no ha alcanzado la estabilidad política y seguridad para sus ciudadanos, mientras que distintas organizaciones siguen brindando ayuda humanitaria. Sin embargo, la situación sigue fuera de control y tres generaciones de afganos siguen estando en medio del conflicto bajo una protección internacional fallida.

⁶ En declaraciones para Plesch & Inayat, Laiba Zeb una joven de 27 años nacida en un campo de refugiados de Pakistán y sin ciudadanía pakistaní, narra con frustración su opinión sobre ir a un país que nunca ha visitado y cuyo idioma no conoce. Su esposo fue deportado junto con su hijo mayor, y ella espera por largas horas intentar tramitar sus documentos en la oficina de registro con su hijo menor (Plesch & Inayat, 2017). La desesperación e incertidumbre se han convertido en el diario vivir de miles de afganos que no cuentan con lugar apto para vivir.

Kenia

Somalia obtuvo su independencia en 1960, como un país compuesto por territorios que habían pertenecido a dos potencias coloniales. En 1969, el General Siad Barre subió al poder gracias a un golpe de Estado. La base de su gobierno fue el nacionalismo, que buscó fortalecer a través de la creación de una identidad que acabara con los lazos tribales. Además, su principal aliado era la URSS pues Somalia había sido declarado bajo un régimen marxista- leninista (Fuente Cobo, 2015, pág. 6). Mientras tanto, occidente luchaba por contener la expansión del comunismo y ampliando su esfera de influencia alrededor de aquellos Estados como Somalia.

Los intentos de cambio dejaron una Somalia fragmentada⁷. Además, surgieron los primeros movimientos armados que buscaban la caída del líder militar. Dos facciones rivales fueron reconocidas por sus acciones beligerantes en cabeza de Alí Mahdi Mohamed y la del general Farrah Aidid, apoyadas por sus respectivos clanes. En 1991, Barre fue destituido de su cargo de manera violenta. Desde entonces, el conflicto somalí tomó otro rumbo, y ha dejado más de un millón de refugiados y más de cinco millones de personas sometidas a condiciones de vida deplorables (Fuente Cobo, 2015, pág. 7).

El rol de la ONU en el conflicto

En 1992 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, motivado por su Secretario General, emitió cuatro resoluciones en las que tomaba medidas para conocer la situación del país, alcanzar un acuerdo, y promover la seguridad para sus habitantes. Sin embargo, las medidas tomadas a través de las Resoluciones no dieron respuesta efectiva, mientras que la situación en Somalia empeoraba cada día (Naciones Unidas, 2003)⁸. En diciembre del mismo año, inició la Operación 'Restore Hope'. Los Estados

⁷ Esta situación llevó al debilitamiento de las estructuras políticas por la imposición de la dictadura militar, represión, enfrentamiento de facciones políticas, corrupción, refugiados, entre otros. Además, se produjo una hambruna en la década de 1980, que exacerbó la desesperación de la población (Fuente Cobo, 2015, pág. 6).

⁸ En enero de 1992 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 733(1992) en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que imponía un embargo general y completo de armas a Somalia. En marzo del mismo año, más tarde el Consejo aprobó por unanimidad la Resolución 746(1992) que apoyaba la decisión del Secretario General de enviar un equipo técnico e instaba a la continuación de la ayuda humanitaria en Somalia. A finales del mismo mes, las partes del

Unidos llegaron a Somalia bajo el argumento de detener la hambruna. “El 3 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 794 (1992) por unanimidad” (Naciones Unidas, 2003). Esta operación fue conocida como UNITAF y tuvo una duración de menos de un año. Muchos somalíes recibieron alimentos gracias al trabajo de las tropas estadounidenses. A pesar de la presencia de tropas estadounidenses y observadores de la ONU, miles de somalíes siguieron siendo víctimas de la disputa por el poder en su propio Estado. (Stewart, 2003, pág. 28).

No obstante, la situación no mejoró pues “no había un gobierno plenamente operativo en el país, ni tampoco una policía civil organizada o un ejército nacional disciplinado” (Naciones Unidas, 2003). A pesar del despliegue de cerca de 37.000 contingentes en el centro y el sur de Somalia, cubriendo aproximadamente el 40 por ciento del territorio nacional, la UNITAF no parecía ser suficiente. Por lo tanto, el 26 de marzo de 1993 el Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 814 (1993), autorizó la ampliación de la duración del mandato de la ONUSOM II hasta el 31 de octubre de 1993. Sin embargo, la intensidad del conflicto e incidentes violentos pusieron en riesgo los esfuerzos de ayuda humanitaria y quebrantaron las zonas “seguras” que habían establecido por la Misión. Esto produjo la retirada de la ONUSOM II y planteó una nueva estrategia de acción para la ONU (United Nations , 2017).

En 1995, el Secretario de la ONU declaró que la presencia de la Organización en Somalia ya no promovía la reconciliación nacional, pues los acuerdos celebrados entre las partes no eran cumplidos, mientras que la seguridad seguía deteriorándose. La Organización señaló a los líderes políticos de ser los principales responsables de la situación debido a su falta de voluntad política. Esto condujo a la retirada de la ONUSOM II justificada en que la naturaleza de los conflictos había cambiado y era necesario reestructurar las

conflicto accedieron al despliegue de observadores de las Naciones Unidas para supervisar la cesación del fuego pactada a inicios del mes, y la protección de personal que brindaba asistencia humanitaria. Bajo la idea de observadores, se creó la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM) a través de la Resolución 751 (1992). Además, se establecieron cuatro zonas de operaciones con la Resolución 767 (1992). Paulatinamente, se fue aumentando el número de tropas hasta alcanzar 4.219 efectivos (Naciones Unidas, 2003).

misiones de paz. El Consejo de Seguridad enfatizó en el sabotaje al proceso de paz y la falta de voluntad de las partes, como impedimento al mandato de la ONUSOM II. Además, añadió que la responsabilidad de la reconciliación nacional y de reestablecer la paz correspondían al pueblo somalí. Entre tanto, la ayuda humanitaria persistió, mientras que las tropas y observadores se retiraron definitivamente (United Nations , 2017).

Luego de 3 años de medidas que buscaban establecer la paz y reconciliación en Somalia, los Estados donantes y la ONU dieron un paso atrás. En paralelo, el comunismo había dejado de ser el tema central de la agenda del Sistema Internacional. Mientras tanto, la crítica situación de Somalia quedó en manos de algunas agencias de la ONU y los países vecinos que se han visto afectados de manera directa. Por una parte, se puede resaltar el fracaso de la institución más importante en el mantenimiento de la paz y el impulso del hegemón en intervenir en Somalia. Por otro lado, la imposibilidad de solucionar el conflicto fue la justificación audaz para retirar la atención y ayuda a miles de civiles. Sin embargo, el nuevo siglo trajo otras preocupaciones que habían sido esfumadas con la caída de la URSS.

Migración como consecuencia de la Guerra Civil

Desde la caída del régimen de Barre en 1991, muchos somalíes se vieron obligados a huir de su país por la inseguridad y las difíciles condiciones ambientales que derivaron en hambruna y graves epidemias. En 1992, un promedio de 900 refugiados llegaba a Kenia cada día. Por lo tanto, en el mismo año se establecieron 17 campamentos de refugiados bajo la responsabilidad del gobierno local, quien restringió la participación de terceros. Sin embargo, existió una fuerte presión por parte de los Estados que se habían involucrado en la ONUSOM, para que ACNUR fuera parte de la asistencia humanitaria. El objetivo era evitar abusos por parte de la autoridad local. Finalmente, Kenia aceptó la participación de ACNUR y delegó la responsabilidad en su mantenimiento. Mientras tanto, el gobierno keniano se limitó a ejercer una "intervención ligera" que consistía en centrar la asistencia en Dadaab, cerca de Nairobi, dejando otros campos relativamente desatendidos (Chkam, 2016, pág. 83). En 1994,

muchas de las oficinas de la ONU cerraron, coincidiendo con la salida de tropas estadounidenses de Somalia. ACNUR continuó haciendo presencia, pero no pudo intervenir en las decisiones del gobierno keniano sobre la integración de los refugiados (Chkam, 2016, pág. 83).

Desde 1995, ACNUR ha emitido comunicados de alerta sobre la situación en los campos y el crecimiento de su población. Uno de los puntos que se puede señalar es la dependencia, de la población refugiada, de subvenciones extranjeras para la asistencia humanitaria. Sin embargo, ACNUR se enfrentó a la responsabilidad de asistencia de un gran número de personas de aumentó hasta niveles incontrolables, a pesar de la ayuda de ONGs. Esto produjo altos niveles de desnutrición y brotes regulares de enfermedades entre los habitantes de los campamentos (Chkam, 2016, pág. 84).

En 2006, la situación de los campos se complicó con la llegada masiva de somalíes que huían de un nuevo estallido de la Guerra Civil. A pesar de la política restrictiva hacia los migrantes del gobierno keniano, la desesperación de los somalíes llevó a la congestión de los campos. En 2008, el campamento de Dadaab comenzó a ser reportado como el campamento más grande del mundo, provocando situaciones de emergencia tanto sanitarias como alimentarias (Chkam, 2016, pág. 86).

Limitaciones de ACNUR

El Departamento de Asuntos de Refugiados (DRA) de Kenia es el encargado de procesar las solicitudes de asilo y refugio, junto con ACNUR en virtud de la Ley de Refugiados de 2006 y el Reglamento de Refugiados de 2009. Kenia reconoce dos clases de refugiados: refugiados prima facie y refugiados estatutarios. Todos los solicitantes de asilo pasan por un registro inicial y se examina su elegibilidad para solicitar asilo, seguido por una entrevista (Goitom, 2016).

Aquellos refugiados que viven en Kenia se ven enfrentados a un trato diferenciado negativo. Por ejemplo, según Hanibal Goitom, el empleo informal ha sido una fuente de ingresos, pues, rara vez se conceden permisos de trabajo, y el proceso de naturalización es casi imposible. Sin embargo, todos los solicitantes de asilo y refugiados están

obligados a vivir en los campos designados y necesitan un pase de movimiento para viajar a cualquier lugar fuera del campamento (Goitom, 2016).

Cabe resaltar que Kenia se adhirió a la Convención de 1951 en 1966 y a su Protocolo de 1967 en 1981. Además, en 1992 ratificó la Convención de la Unión Africana de 1969 (Goitom, 2016). Sin embargo, esto no ha sido un impedimento para brindar protección y ayuda a los refugiados somalíes bajo sus condiciones. Esto se debe a que el gobierno creó un marco jurídico que rige los asuntos de los refugiados y el hecho de que asumió la responsabilidad parcial del proceso de determinación de la condición de refugiado (RSD). Mediante esta medida, el gobierno keniano transfirió toda la responsabilidad y funciones de ACNUR, sobre la decisión de otorgar asilo o no a la DRA, cuya transición se estimaba finalizar para el 2016 (Goitom, 2016). Bajo su autoridad soberana, el gobierno keniano decidió canalizar el proceso de admisión de refugiados, dejando a ACNUR como un intermediario tanto en la prestación de ayuda humanitaria como en la negociación de garantías para los refugiados.

Las medidas tomadas por el gobierno keniano debilitaron el mandato de ACNUR, quien se vio obligado a brindar ayuda humanitaria en la medida que se le permitiera. En 2008, encabezó negociaciones con las autoridades para obtener más tierras para aliviar el hacinamiento sobre los campamentos sin resultados satisfactorios (Goitom, 2016, pág. 86). En 2011, una fuerte sequía azotó a África oriental, afectando gravemente a Somalia y alzó un pico en las cifras de buscadores de asilo. La hambruna cobró la vida de muchas personas y dejó a miles en alto grado de desnutrición, mientras que ACNUR apelaba a la ayuda financiera internacional para atender a esta población. No obstante, la Agencia recibió fuertes críticas por su labor junto con algunas ONGs debido a la alta tasa de mortalidad y desnutrición por la falta de prevención sobre el deterioro de la situación (Goitom, 2016, pág. 87). ACNUR se vio como responsable de los buscadores de asilo y refugiados que habitaban los campos kenianos, aún con limitaciones estructurales a su mandato por parte del gobierno local.

Es evidente que las limitaciones afectan de manera directa a los miles de refugiados en Kenia. Sin embargo, el carácter humanitario pasa a un segundo plano debido a su falta de autoridad. Al igual que en Pakistán, ACNUR recurrió a la celebración de un Acuerdo

Tripartita con el gobierno de Kenia y el gobierno oficial de Somalia, concerniente a la repatriación voluntaria de buscadores de asilo somalíes, indocumentados y no registrados, en el 2013. En el Acuerdo se estableció un marco legal para dicho procedimiento a través de una Comisión especial creada por las partes. Mientras tanto, ACNUR sería el encargado de llevar a cabo acciones puramente administrativas (UN High Commissioner for Refugees, 2013, pág. 14).

Además, el Acuerdo está pensado para aliviar la situación en Kenia, mientras que Somalia sigue siendo un país inseguro. En este orden de ideas, el fracaso de la intervención de la ONU y algunos Estados dejó como responsable a ACNUR en medio de la voluntad del gobierno keniano y los refugiados somalíes. Con estos últimos actos, se puede apreciar la necesidad de acabar con el problema de los refugiados, que demanda gran cantidad de dinero para ACNUR y problemas socioeconómicos para el gobierno keniano, está pensado en soportar el interés de Kenia y no en términos de respuesta humanitaria.

Situación actual

En enero del 2016, se encontraban 593.881 refugiados y solicitantes de asilo en Kenia, de los cuales 347.980 se encontraban en el campo de Dadaab, 184.550 en Kakuma y 61.351 en zonas urbanas. Respecto al 2014 existió un aumento de alrededor del 3% debido a la tasa de natalidad. Además, se registró un marcado aumento de la población de refugiados urbanos y solicitantes de asilo, con casi 10.000 nuevos registros, principalmente de la República Democrática del Congo (RDC) y Burundi (United Nations High Commissioner for Refugees, 2016, pág. 4).

Por otro lado, las repatriaciones voluntarias aumentaron luego del establecimiento de la Comisión Tripartita dispuesta en el Acuerdo del 2013. Entre diciembre de 2014 y junio de 2015, 2.589 refugiados somalíes regresaron voluntariamente a sus zonas de origen con el apoyo del ACNUR, en el contexto de la implementación de una fase piloto del Acuerdo. Los refugiados que retornaban recibieron subsidios en efectivo y artículos básicos antes de su salida de Kenia. Según ACNUR Kenia, los repatriados recibieron asistencia para la reintegración, que incluía donaciones en efectivo, alimentos y apoyo

comunitario. Al parecer, la seguridad de los refugiados y condiciones de vida de los repatriados estaban amenazadas por la situación del país de origen a tal punto que el Alto Comisionado para los Refugiados, luego de un ejercicio de verificación en el año 2015, se comprometió a organizar una conferencia con representantes de los Estados para obtener apoyo internacional para la repatriación voluntaria segura (United Nations High Commissioner for Refugees, 2016, pág. 19).

El programa de repatriación voluntaria bajo ciertas garantías no es el único factor que ha motivado el regreso de somalíes a su país, pues las declaraciones del gobierno de Kenia sobre la clausura de los campos impulsaron el incremento en las cifras de los repatriados. En el año 2015, funcionarios del gobierno keniano declararon que los campos son una amenaza para la seguridad nacional y son instrumento del grupo extremista al-Shabab para planear ataques y reclutar nuevos miembros. Al parecer luego del ataque en la Universidad de Garissa, la situación ha empeorado para los refugiados y buscadores de asilo⁹.

Sumado a lo anterior, está la inestabilidad política e inseguridad en Somalia. En 2015, Leonard Zulu, director de funciones del ACNUR en Dadaab, declaró que sería un desastre, una tragedia humana y una catástrofe humanitaria, enviar de vuelta a miles de refugiados. No obstante, ACNUR siguió siendo parte de la medida de repatriación voluntaria mientras que el miedo e incertidumbre seguían siendo alimentadas entre los refugiados. En ese mismo año, el vicepresidente de Kenia expresó que de la misma manera en que Estados Unidos cambió después del 11 de septiembre sería la forma en que Kenia cambiaría después de Garissa (Sieff, 2015). Bajo estas y otras declaraciones, el gobierno keniano utilizó un discurso de seguridad para enviar de vuelta a personas que nunca habían salido del país. Tal como plantea el realismo ofensivo, la supervivencia y anarquía son las pautas para direccionar el interés nacional de un

⁹ En una entrevista realizada por *The Washington Post* en 2015 se dio a conocer la incertidumbre de una persona nacida en el campo, territorio keniano, y con nacionalidad somalí. Durante años su hogar ha sido una lona plástica y palos, similar a la de miles de personas. Nació, se casó y dio a luz a su hija en territorio keniano, al interior de uno de los campos. Nunca ha visitado Somalia, pero su nacionalidad es somalí. Para el momento del reportaje en los campos existían 52 escuelas y 11 comisarías, miles de chozas con techos de hojalata y establecimientos de comercio, como si se tratara de una gran ciudad (Sieff, 2015).

Estado. En el caso de Kenia, señalar como problema de seguridad la presencia de refugiados es una forma de buscar solución a una situación desgastante para el gobierno local. Sin embargo, en términos humanitarios es inaceptable acabar con los hogares de somalíes que huyeron de la guerra civil y están asentados hace más de 25 años.

Por su parte, ACNUR ha patrocinado y organizado todo lo necesario para la repatriación de miles de personas. Sin embargo, en mayo de 2016, la Agencia pidió al gobierno de Kenia que reconsiderara su anuncio de poner fin a la acogida de refugiados. El 6 de mayo del mismo año, en una comunicación del Ministerio del Interior, fue anunciada la disolución del DRA y el cierre de los campos de refugiados, afectando a cerca de 600.000 personas, bajo la justificación de altos gastos económicos producidos por los campos, inseguridad y problemas ambientales. Adrian Edwards, portavoz de ACNUR, expresó una profunda preocupación y retroceso para el trabajo que la Agencia ha realizado por casi un cuarto de siglo en África oriental y el Cuerno de África. Añadió que Kenia se había destacado por ser líder en la región en protección internacional, destacó su ayuda por muchos años y reconoció que esto le había traído consecuencias al país y su población. Sin embargo, concluyó con la petición al gobierno keniano de reconsiderar su decisión de clausura de los campos y, así, evitar tomar cualquier acción en contra de sus obligaciones internacionales respecto a buscadores de asilo y refugiados (Gaynor, 2016).

A pesar de las declaraciones del portavoz, la medida no ha sido desechada y la incertidumbre entre la población de los campos persiste. Las declaraciones de ACNUR lograron que el cierre se postergara por 6 meses, bajo la idea de concluir el programa de repatriación voluntaria. En noviembre de 2016, Joseph Nkaissery, ministro del Interior de Kenia, argumentó que la postergación se produjo tras la petición de ACNUR, pero no se consideró abolir la medida. El campo de Dadaab creado en 1991 sería el primero en ser clausurado, afectando a cerca de 350.000 personas (ALJAZEERA, 2016).

Según Bill Frelick, director del área de derechos humanos de Human Rights Watch (HRW), las autoridades kenianas no están dando a los refugiados somalíes una opción real entre quedarse y marcharse, y ACNUR no está dando a la gente información precisa

sobre las condiciones de seguridad en Somalia. Además, ACNUR se ha encargado de brindar ayudas de 400 dólares en efectivo como parte de un paquete de asistencia (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016), lo que hace más atractiva la repatriación en medio de la espera de represalias del gobierno keniano. Así pues, se pone en tela de juicio el carácter voluntario de la repatriación.

Según ACNUR, el 68% de los repatriados a Somalia en 2016 fueron niños. Al parecer, el reclutamiento de niños, principalmente por Al-Shabab, el Ejército Nacional de Somalia y otras milicias, había aumentado significativamente al mismo tiempo. No obstante, las limitaciones de movilidad y acceso a recursos no han sido contempladas en el programa de repatriación como una necesidad de ser protegidas¹⁰ (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).

Entre tanto, Kenia no ha desestimado su plan de clausura de los campos más el tiempo extra que ha dado es una medida mediática para mostrar su supuesta voluntad de dar un trato digno a la población refugiada. Mientras tanto, ACNUR es usado como plataforma para proveer servicios y respaldar el discurso keniano de ayuda humanitaria motivado por razones políticas y de seguridad. Los funcionarios gubernamentales encargados de la administración del campo de Dadaab expresaron que ACNUR recibió instrucciones precisas de no registrar a los recién llegados. Por otro lado, se estima la permanencia de 4.000 solicitantes de asilo no registrados en el campamento (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).

En síntesis, la situación es preocupante pues en mayo de 2017 se cumplirían los 6 meses adicionales previos a la clausura del campo de Dadaab, lo que significaría una deslegitimación a la labor de ACNUR, el carácter vinculante de los instrumentos internacionales sobre refugio y asilo, y quedaría explícitamente la autonomía y poderío

¹⁰ En el caso de Moulid, un somalí acogido al programa de repatriación, regresó a una aldea en el distrito de Qansahdheere en 2015, pero las restricciones de Al-Shabab al movimiento afectaron gravemente su supervivencia, pues no había acceso al mercado en Dinsoor. En medio de la desesperación decidió regresar a Dadaab con sus hijos en alto grado de desnutrición (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).

de Kenia, al igual que Pakistán, sobre la agenda y medidas que quieran implementar en su territorio.

IV. Conclusión

El esquema de la Gobernanza Global del Refugio y Asilo tiene fuertes limitaciones para alcanzar la protección internacional de solicitantes de asilo y refugiados ante los intereses de los Estados de recepción. Como Organización representativa, ACNUR fue designada para ser neutral y brindar ayuda estrictamente, pese a atender los requerimientos de los Estados. La Agencia se ve limitada de manera directa por la autoridad soberana estatal. Esto se debe a que esta es una organización intergubernamental que depende de los Estados tanto para ejercer sus funciones al interior de estos, como para su sostenimiento, como quedó evidenciado en los ejemplos de Pakistán y Kenia.

De acuerdo con Loescher (2001, Pág. 350), la vulnerabilidad económica y la dependencia de los poderosos donantes, al igual que los impedimentos que ponen los Estados anfitriones, obstaculizan el mandato de ACNUR y lo ponen en una situación desventajosa. Desde su punto de vista, la situación puede ser relacionada con los planteamientos de Mearsheimer sobre la necesidad de supervivencia (Johnson & Thayer, Spring 2016), pues una amenaza latente es la presencia de organizaciones internacionales y sus actividades, especialmente humanitarias, en un país. Existe además un cuestionamiento sobre la neutralidad de ACNUR en cuanto que sus mayores donantes plantean en parte su agenda. Así pues, la instrumentalización de ACNUR puede ser considerada altamente peligrosa y suficiente para controlar sus funciones al interior de cada Estado.

Entretanto, existe una brecha entre la neutralidad del mandato y la percepción de inseguridad en los países receptores como Kenia y Pakistán. Las dinámicas de poder y la necesidad intrínseca de supervivencia desencadenan un discurso de doble moral, que se limita a escaños diplomáticos y deja en evidencia la racionalidad de los Estados. Por otro lado, el mecanismo más poderoso del esquema, la firma y compromiso con el cumplimiento de los instrumentos, es simplemente una figura que no asegura su

cumplimiento, en medio de la política de poder de los Estados. Además, el esquema al estar basado en el discurso de derechos humanos propicia la generalidad de opciones para los Estados quienes han instrumentalizado a ACNUR en el pasado. Mientras tanto, las condiciones de las personas en los campos empeoran

Esta investigación puso en evidencia las limitaciones del esquema de Gobernanza Global del Refugio y Asilo a través del ejemplo de ACNUR. No obstante, existen barreras para obtener información detallada de lo que realmente ocurre al interior de los campos de refugiados en ambos países. Los testimonios de personas disponibles, algunos citados en este trabajo, son principalmente de medios de comunicación que han seguido la evolución del conflicto en ambos casos. Sin embargo, ante el actual escenario de incertidumbre y medidas de cierre de muchos campos tanto en Pakistán como en Kenia, no existe información disponible sobre lo que está ocurriendo. Al momento de finalizar esta investigación, no fue posible corroborar qué medidas se llevaban a cabo luego del vencimiento del plazo de existencia del campo de Dadaab en Kenia y los campos ubicados en la zona fronteriza de Pakistán. De cualquier forma, queda un camino abierto para realizar seguimiento al esquema de Gobernanza Global del Refugio y Asilo frente una eventual evolución o cambio debido a un escenario de crisis humanitaria a escala mundial y el poco compromiso de los Estados para atenderla.

Referencias

- Abbott, K. & Snidal, D. (1998). Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*, 42(1), 3-32.
- ACNUR. (2015). Mundo en Guerra. *Tendencias Globales*, págs. 1-56. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view>
- ACNUR. (2016). *Preguntas y respuestas sobre la Convención de 1951*. Obtenido de <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/preguntas-y-respuestas-sobre-la-convencion-de-1951/>
- ACNUR. (2017). *Solicitantes de Asilo*. Recuperado el 17 de mayo de 2017, de ACNUR: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>
- Agencia de la ONU para los Refugiados Comité español. (2016). *ANATOMÍA DE UN CAMPO DE REFUGIADOS: ATENCIÓN Y NECESIDADES*. Recuperado el 15 de abril de 2017, de ACNUR
- Alimia, S. (29 de enero de 2016). *Understanding Afghan Refugee Repatriation in Pakistan*. Recuperado el 18 de abril de 2017, de Muftah : <http://muftah.org/understanding-afghan-refugee-repatriation-in-pakistan-by-sanaa-alimia/#.WPX8t2exWM8>
- ALJAZEERA. (16 de noviembre de 2016). *Kenya delays Dadaab refugee camp closure by six months*. Recuperado el 10 de mayo de 2017, de ALJAZEERA: <http://www.aljazeera.com/news/2016/11/kenya-delays-dadaab-refugee-camp-closure-months-161116130647820.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2001). *GUÍA SOBRE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS*. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf?view=1>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2011). *ESTADOS PARTES DE LA CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y EL PROTOCOLO DE 1967*. Obtenido de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>
- Asamblea General. (1950). *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Obtenido de ACNUR: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0004>
- Asamblea General de las Naciones Unidas . (2016). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* . Obtenido de Naciones Unidas : <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- BBC Mundo. (4 de abril de 2016). *Crisis de migrantes: comenzó deportación masiva de Grecia hacia Turquía*. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de BBC Mundo: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_internacional_migrantes_grecia_turquia_pacto_acuerdo_mr

- Crane, A. & Matten, D. (2004). *Business Ethics: A European Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Chkam, H. (2016). Aid and the perpetuation of refugee camps: The case of dadaab in kenya 1991-2011. *Refugee Survey Quarterly*(35), 79-97. doi:10.1093/rsq/hdw005
- Dingwerth, K., & Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance, 12* (2), 185-203. Recuperado el marzo de 2017
- Encyclopædia Britannica. (2014). Afghan War. *Research Starters*. Recuperado el 15 de abril de 2017
- Finkelstein, L.S. (1995). 'What is global governance?' *Global Governance, 1*:3, 367–372.
- Fuente Cobo, I. (21 de enero de 2015). *SOMALIA: RADIOGRAFÍA DE UN ESTADO FRÁGIL. DE LA COLONIZACIÓN AL ISLAMISMO (I)*. Recuperado el 20 de abril de 2017, de Institución Español de Estudios Estratégicos:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA05-2015_SOMALIA_RadiografiaEstadoFragil_xlx_IFC.pdf
- Gaynor, T. (9 de mayo de 2016). *UNHCR appeals to Kenya over decision to end refugee hosting*. Recuperado el 8 de mayo de 2017, de The UN Refugee Agency:
<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/5/5730b5f36/unhcr-appeals-kenya-decision-end-refugee-hosting.html>
- Ghufran, N. (2007). Afghan Refugees in Pakistan Current Situation and Future Scenario. *Policy Perspectives, 3*(2).
- Goitom, H. (marzo de 2016). *Refugee Law and Policy: Kenya*. Recuperado el 1 de mayo de 2017, de The Law library of Congress: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/kenya.php>
- HUMAN RIGHTS WATCH. (14 de septiembre de 2016). *Kenya: Involuntary Refugee Returns to Somalia*. Recuperado el mayo de 9 de 2017, de HUMAN RIGHTS WATCH:
<https://www.hrw.org/news/2016/09/14/kenya-involuntary-refugee-returns-somalia>
- IRC. (2016). Safety. Recuperado el 18 de septiembre de 2016, en:
<https://www.rescue.org/outcome/safety>
- Johnson, D., & Thayer, B. (Spring 2016). The evolution of offensive realism. *Politics and the Life Sciences, 35*, 1-27. Recuperado el febrero de 2017
- Koslowski, R. (2002). Human Migration and the Conceptualization of Pre- modern World Politcs. *International Studies Quarterly, 46*, 375-399. Recuperado el 1 de abril de 2017
- La Agencia de la ONU para los refugiados. (2015). *TENDENCIAS GLOBALES*. Recuperado el 20 de enero de 2017, de ACNUR.
- Lamborn, A. (1997). Theory and the Politics in World Politics. *International Studies Quarterly, 41*, 187-214. Recuperado el 5 de abril de 2017

- Latham, R. (1999). Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance. In Approaches to Global Governance Theory, edited by Martin Hewson, and Timothy J. Sinclair. Albany: State University of New York Press.
- Library of Congress. (26 de junio de 2016). *Refugee Law and Policy: Kenya*. Recuperado el 23 de enero de 2017, de The Law Library of Congress: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/kenya.php>
- Loescher, G. (2001). The UNHCR at 50: State Pressure and Institutional Autonomy. En *The UNHCR and World Politics*. New York : Oxford University Press.
- Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan, National Database & Registration Authority & United Nations High Commissioner for Refugees. (2007). REGISTRATION OF AFGHANS IN PAKISTAN 2007. Pakistan. Recuperado el 18 de abril de 2017, de <http://www.unhcr.org/464dca012.pdf>
- Mukhtar, I. (19 de febrero de 2017). *Afghan refugees used as facilitators in terror attacks: Nisar*. Recuperado el 18 de abril de 2017, de The Nation: <http://nation.com.pk/national/19-Feb-2017/afghan-refugees-used-as-facilitators-in-terror-attacks-nisar>
- Naciones Unidas. (2003). *OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN SOMALIA I*. Recuperado el 20 de abril de 2017, de United Nations: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unosomi>
- Oficina del Alto Comisionado. (2016). *Breve historia*. Recuperado el 27 de octubre de 2016, de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012). *LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO*. Recuperado el 21 de enero de 2017, de ACNUR : http://www.acnur.es/PDF/sowr_resumen_20121213192819.pdf
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, 72, 161-180. Recuperado el 8 de abril de 2017, de <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28455/28289>
- Overbeek, H., Dingwerth, K., Pattberg, P., & Compagnon, D. (2010). Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept? *International Studies Review*, 12(4), 696-719.
- Patrick, S. (2014). The unruled world. *Foreign Affairs* 93(1).
- Perouse, M. A., & Mwangi, P. (2000). Refugee Camps or Cities? The Socio-economic Dynamics of the Dadaab and Kakuma Camps in Northern Kenya. *Journal of Refugee Studies*, 13, 205-222. Recuperado el 13 de diciembre de 2016
- Plesch, V., & Inayat, N. (30 de marzo de 2017). *Pakistan wants millions of Afghan refugees gone. It's a humanitarian crisis waiting to happen*. Recuperado el 18 de abril de 2017, de Public

Radio International: <https://www.pri.org/stories/2017-03-30/pakistan-wants-millions-afghan-refugees-gone-its-humanitarian-crisis-waiting>

Reinicke, H., Deng F., Benner T., Witte, J., Whitaker B., and Gershman, J. (2000) *Critical Choices: The United Nations, Networks and the Future of Global Governance*. Ottawa: IDRC.

Rosenau, J. N. (1995) *Governance in the Twenty-first Century*. *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations* 1(1): 13-43

Sieff, K. (28 de abril de 2015). *Kenya is threatening to close the world's largest refugee camp*. Recuperado el 9 de mayo de 2017, de The Washington Post: https://www.washingtonpost.com/world/africa/kenya-is-threatening-to-close-the-worlds-largest-refugee-camp/2015/04/27/ab296316-e9cd-11e4-8581-633c536add4b_story.html?utm_term=.61aeceae3c

Stewart, R. (2003). *The United States Army in Somalia 1992-1994*. Center of Military History (U.S Army).

The UN Refugee Agency . (2017). *Civilian and humanitarian character of asylum*. Obtenido de UNHCR Emergency Handbook : <https://emergency.unhcr.org/entry/67584/civilian-and-humanitarian-character-of-asylum>

The UN Refugee Agency. (2017). *Humanitarian Principles*. Recuperado el 13 de abril de 2017, de UNHCR Emergency Handbook: <https://emergency.unhcr.org/entry/44766/humanitarian-principles>

The UN Refugee Agency. (2017). *UNHCR's mandate for refugees, stateless persons and IDPs*. Recuperado el 13 de abril de 2017, de UNHCR Emergency Handbook: <https://emergency.unhcr.org/entry/79544/unhcrs-mandate-for-refugees-stateless-persons-and-idps>

United Nations . (2017). *Somalia- UNOSOM II*. Obtenido de United Nations : <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr2.html>

United Nations High Commissioner for Refugees. (2016). *KENYA COMPREHENSIVE REFUGEE PROGRAM 2016*. Recuperado el 26 de abril de 2017, de UNHCR: <http://www.unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2016/05/Kenya-Comprehensive-Refugee-Programme-document-KCRP-20161.pdf>

Zadek, S. 2008. 'Global collaborative governance: there is no alternative'. *Corporate Governance*, 8:4, 374– 388.

Zieck, M. (2008). The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan, a Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises. *International Journal of Refugee Law*, 20(2), 253- 272.