



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**LA RESPONSABILIDAD
COMPARTIDA DE LOS
ESTADOS EN LA AYUDA
A REFUGIADOS.**

Estudiante: María Rebolleda Diez
Director: Francisco Javier Fuertes Pérez

Madrid, [abril, 2022]

*A mi padre,
por inspirarme a estar donde estoy hoy.*

RESUMEN

Este Trabajo Fin de Grado, centrado en el área de ética, trata de indagar en la respuesta que la Comunidad internacional concede a los refugiados, como una manifestación ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

En el concreto ámbito de estudio que nos planteamos, cobra especial relevancia la responsabilidad de los Estados ante las desigualdades que se producen en la actividad de cooperación y ayuda por parte de estos, lo que nos llevará al análisis del Pacto Mundial sobre Refugiados aprobado por la ONU en 2018, el papel que en su elaboración y aplicación ha jugado ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, y las oportunidades que surgen para las organizaciones no gubernamentales.

Palabras clave: Naciones Unidas, Estados, refugiados, migrantes, ética, ayuda humanitaria, ACNUR.

ABSTRACT

This Final Degree Project, focused on the area of ethics, tries to investigate the response that the international community gives to refugees, approaching the concept of international cooperation, and, more specifically, humanitarian aid to refugees, as an ethical manifestation of International Development Cooperation.

In the specific field of study that its propose, is of particular relevance the responsibility of States before the inequalities that occur in the activity of cooperation and aid by these, which will lead to the analysis of the Global Compact on Refugees adopted by the UN in 2018, the role in its development and implementation that has played the UNHCR, the UN Agency for Refugees, and the opportunities that arise for non-governmental organizations.

Key words: United Nations, States, refugees, migrants, ethics, humanitarian aid, UNHCR.

ÍNDICE DE CONTENIDO

<u>1. INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>6</u>
1.1 FINALIDAD Y MOTIVOS.....	9
1.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	11
1.3 MARCO TEÓRICO.....	14
1.4 OBJETIVOS Y PREGUNTAS.....	20
1.5 METODOLOGÍA.....	21
<u>2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....</u>	<u>23</u>
2.1 LA SOLIDARIDAD EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.....	23
2.2 ÉTICA EN LA AYUDA HUMANITARIA.....	25
2.3 LA GLOBALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS.....	28
2.4 LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA DE LOS ESTADOS.....	29
2.5 EL PACTO MUNDIAL SOBRE REFUGIADOS.....	32
<u>3. CONCLUSIONES.....</u>	<u>35</u>
<u>4. BIBLIOGRAFÍA.....</u>	<u>37</u>

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: DESPLAZAMIENTO FORZADO GLOBAL.....	13
ILUSTRACIÓN 2: MAPA DE REFUGIADOS UCRANIA.	14
ILUSTRACIÓN 3: MAPA MUNDIAL DE LA POBLACIÓN REFUGIADA EN 2020.	33

1. INTRODUCCIÓN.

Con el objetivo de analizar en detalle el concepto y la importancia de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) es necesario entender las relaciones internacionales como una disciplina a través de la cual la comunidad internacional actúa de manera coordinada para satisfacer aquellos problemas comunes al género humano.

Muchos estudios ubican el punto de partida de la CID a partir de 1945, después de la fundación de lo que hoy es la Organización de las Naciones Unidas. La idea inicial era ofrecer ayuda externa, promover el desarrollo de los países subdesarrollados y mejorar la calidad de vida de estos. Sin embargo, la cooperación internacional ligada a frenar la expansión del comunismo de la época hizo que la CID se desviase hacia alianzas políticas que ofrecían acuerdos recíprocos. Esto demuestra que tanto el concepto como los objetivos de la CID han evolucionado a lo largo de los años hasta convertirse en lo que es hoy en día (Prado Lallande, J.P., 2018).

Los acontecimientos que preceden al término de CID, tal y como se entiende hoy en día, hacen plantearse la pregunta de qué lleva a los Estados a cooperar. Entendiendo el significado de cooperar como una forma de actuar de manera conjunta para alcanzar un fin común, cabe mencionar los múltiples estudios que analizan este concepto desde la perspectiva de las relaciones humanas. Los seres humanos desarrollan un sentimiento de necesidad entre ellos que los lleva a actuar recíprocamente para perseguir una felicidad y prosperidad colectivas. Esta forma de cooperación puede extrapolarse a las relaciones entre Estados, especialmente cuando es entendida más que como un fin como un medio a través del cual los Estados aprovechan las fortalezas y oportunidades de cada uno para hacer frente a los problemas globales. (Ayllón, B., 2007).

Ángel Martínez Gómez explica la cooperación como una necesidad práctica, ya que los años pasan y los niveles de pobreza no disminuyen, lo que ha llevado a muchos a criticar la insuficiencia de la cooperación internacional. Y, al mismo tiempo, como una necesidad moral, que podría estar ligada al concepto de CID, ya que, en el mundo actual marcado por la interconectividad, los Estados deberían actuar con el objetivo de neutralizar las consecuencias negativas de la globalización. La CID debe entenderse entonces como un conjunto de estrategias, acciones y políticas a través de las cuales los actores

internacionales tratan de promover el desarrollo de los países más vulnerables, suministrándoles incluso recursos que les ayuden a mejorar su situación. El objetivo es mejorar la calidad y condiciones de vida de estos países y fomentar el desarrollo humano, a través de relaciones pacíficas y estables. (Ayllón, B., 2007).

Según actúe desde principios éticos o no, la CID puede ser entendida desde diversas perspectivas. Sin entrar ahora en un mayor detalle de lo que será abordado en el análisis y discusión, se puede, al menos, anticipar que las teorías fundamentales en el ámbito de las relaciones internacionales (realismo, estructuralismo, liberalismo y constructivismo), ofrecen distintas visiones del trasfondo ético de la cooperación, como fundamento para crear un nuevo mundo más justo, un vínculo entre Estados que permitirá sentir el sufrimiento de los otros. Y es esta empatía la que sentará la base ética de la cooperación.

Los realistas entienden las relaciones internacionales desde un punto de vista hobbesiano, como una estrategia de política exterior basada en la supervivencia y movida por el interés nacional. Según ellos, los Estados cooperan con otros Estados con el objetivo de alcanzar un orden mundial y satisfacer sus propias necesidades apoyándose en otros con intereses similares. Muchos estudios afirman que esto puede suponer un problema, pues es lo que lleva a los Estados desarrollados a convertirse en dominantes y a juntarse entre ellos para conseguir el desarrollo internacional.

Los estructuralistas conciben la ayuda internacional como una prolongación del imperialismo “que refuerza los patrones de explotación y desigualdad, lo que ocasiona que no haya cambios estructurales que permitan un modelo de desarrollo acorde con las necesidades de los países subdesarrollados...” (cf. Muñoz, 2000), o incluso como “un instrumento de dominación, con valor estratégico, con el que se logra el control de los países subdesarrollados, obteniendo a cambio ventajas políticas, económicas y militares”. Del mismo modo que ocurre en el realismo, “el verdadero objetivo de la cooperación no sería la ayuda a los países pobres, sino servir a los intereses de los donantes ...” (De Alba, J. y Martínez Mendoza, J, 2017).

El liberalismo abarcará numerosas variantes con enfoques diversos en torno al concepto de ayuda externa o cooperación internacional, desde quienes lo consideran factible a través de “la construcción de normas, regímenes e instituciones”, hasta los que critican

abiertamente la ayuda exterior, “como contraria a un proceso de auténtico desarrollo”. Tal vez, la posición más interesante surge como respuesta al neorrealismo, “como una condición natural existente en un mundo interconectado, que no necesariamente va a depender de las transferencias de un país desarrollado a uno subdesarrollado, sino a través de la cooperación multilateral y, sobre todo, en el marco de las instituciones internacionales” (De Alba, J. y Martínez Mendoza, J, 2017).

Los constructivistas, por otro lado, actúan desde una motivación ética. Al principio se hacía un análisis de la cooperación desde el punto de vista de las relaciones humanas, con el propósito de extrapolarlo a las relaciones entre los Estados. Del mismo modo que los seres humanos se ayudan entre ellos, los Estados también deberían hacerlo. Para los constructivistas, las relaciones internacionales no giran en torno al poder, sino a la sociedad y sus aspectos éticos. Entienden que existen una serie de injusticias que afectan a nivel global y que, por tanto, los Estados tienen una obligación ética para hacer frente a ellas, utilizando la cooperación internacional como medio para lograrlo.

Como han dicho Jessica del Alba y Javier Martínez Mendoza, “el constructivismo no es una teoría de la política, sino una teoría social sobre política internacional en temas como la guerra o la cooperación internacional” (Adler, 1997). Ayllón (2007) enumera tres tipos diferentes de argumentos dentro de este enfoque. El primero es de carácter deontológico y entiende la cooperación para el desarrollo como una obligación de suministro de las necesidades básicas que resulta imperfecta. El segundo argumento es de carácter utilitario y examina la cooperación como una respuesta ética y moral a los problemas, que podrían remediarse mediante la capacidad técnica que los donantes transfirieran a los receptores. Finalmente, el tercer argumento es de carácter humanitario, y considera la cooperación para el desarrollo como la personificación de la ayuda humanista en si misma” (De Alba, J. y Martínez Mendoza, J, 2017).

Si bien el concepto de CID nació muy ligado a la idea de desarrollo económico, progresivamente se ha venido advirtiendo un cambio de enfoque, que considera que la cooperación al desarrollo debe tener en cuenta aspectos tales como la mejora de la producción, la industrialización y, en definitiva, el crecimiento económico de los países subdesarrollados. Pero también otros no menos importantes, como los propios regímenes políticos, la defensa de los derechos humanos, las políticas de sostenibilidad y protección

del medio ambiente, etc. En este sentido, algunos autores, superando viejas concepciones utilitaristas, han puesto de relieve el nuevo enfoque de la cooperación internacional desde la perspectiva del desarrollo humano, que

por un lado, sitúa al ser humano como centro del proceso de desarrollo y no como medio para el logro de otros objetivos, como puede ser el crecimiento económico, y, por otro, el desarrollo pasa a ser algo referente a las personas y no a los países. (Durán Lama, F., 2013)

Pues bien, es este enfoque de la cooperación internacional centrado en la perspectiva del desarrollo humano el que, en mi opinión, fundamenta de forma más adecuada la responsabilidad de la comunidad internacional a la hora de estructurar la ayuda a los refugiados, como una manifestación ética de su compromiso que, sin duda, debe superar antiguas concepciones basadas en el interés unilateral, la utilidad económica o, en su caso, el simple esquema bilateral de responsabilidades entre país de origen y país de acogida.

1.1 Finalidad y motivos.

La influencia que ha tenido y tiene el desarrollo de las telecomunicaciones y el auge de las tecnologías digitales en el fenómeno de la globalización presenta infinidad de escenarios dignos de estudio. Esto es debido fundamentalmente a su capacidad para transformar radicalmente las relaciones económicas y sociales de los individuos.

Existe una perspectiva en este trasfondo global que llama la atención. Muchas veces, como consecuencia de la lectura de noticias corrientes y habituales, o a raíz del estudio y análisis de cuestiones puntuales en el ámbito de las relaciones internacionales, se profundiza en ciertos conflictos o problemas que superan las fronteras nacionales, arrastran un poso de dudas e interrogantes que, la mayor parte de las veces, no encuentran respuestas.

En un mundo tan vertiginosamente globalizado como este, en el que una parte muy importante de la población tiene acceso, a través de la *World Wide Web*, a ver y conocer lo que ocurre en sus antípodas. ¿Cómo es posible que se mantengan aún ingentes capas de pobreza y subdesarrollo?

Tal vez esta pregunta sirva, a su vez, como respuesta para justificar un estudio como este, cobrando especial relieve la vertiente ética de la CID, el conocimiento de los instrumentos de que se vale, el análisis de sus diferentes manifestaciones y, sobre todo, los principios que deban seguir inspirando la actuación solidaria de los países desarrollados. Como se ha apuntado por algunos autores, existe una interdependencia entre la idea de desarrollo y los derechos humanos, hasta el punto de que “la pobreza se entiende cada vez más como una vulneración de los derechos humanos” (Acebal Monfort (coord.), Fernández Aller y De Luis Romero, 2011).

Es precisamente esta perspectiva interdependiente la que, de alguna manera, quiere contribuir a poner en valor algunas de las manifestaciones concretas de la CID. Entre ellas, en general, las destinadas a la lucha contra la pobreza, así como, de forma especial y particular, las que afectan a la situación de migrantes y refugiados. Triste fenómeno social provocado por la pobreza generalizada de importantes grupos de población y la constante generación de conflictos bélicos que motivan desplazamientos masivos y, en muchos casos, permanentes.

Hace unos años, en un artículo publicado en el Diario El País, se ponía de manifiesto que, de los tres brazos de la globalización – (i) financiero, representado por la libertad de movimiento de capitales; (ii) comercial, representado por la libre circulación de mercancías; y (iii) humano, representado por la libertad de movimientos de personas – es este último el más retrasado, “como muestra el drama que sufren centenares de miles de refugiados del otro lado del Mediterráneo para instalarse en la Europa de la protección, y las entradas masivas de emigrantes económicos” (Estefanía, J., 2015).

¿Podemos comprender un mundo global en el que los países ricos no asuman que recaer sobre ellos una obligación ética que abarca innumerables formas de ayuda humanitaria a los más desfavorecidos y que impone una responsabilidad compartida respecto a la cooperación, solidaridad y protección de los refugiados y migrantes?

1.2 Estado de la cuestión.

No cabe duda de que el fenómeno de la globalización ha incidido de forma exponencial en el desarraigo de grandes capas de población, lo que unido a la proliferación de conflictos bélicos ha generado un volumen cada vez mayor de personas desplazadas.

Tales circunstancias exceden el tradicional marco bilateral establecido entre país de origen y país de acogida como respuesta al problema de los refugiados, y cuyos comportamientos y reacciones han variado mucho en función de los diversos intereses políticos y económicos.

Como dice Bruno Groppo (2003), cada país tiende a favorecer a determinados tipos de refugiados, fundamentalmente en función de la situación económica o en base a la importancia de las tradiciones políticas, considerándose el problema de los exiliados y refugiados dentro del marco más general del problema de la inmigración.

Antes de la Primera Guerra Mundial, el problema de los refugiados no se abordaba aún con especial preocupación, siendo acogidos los que existían por algún país, en base a la tradición del asilo, fundado en motivos religiosos o filosóficos, más que en motivos jurídicos (Groppo, B., 2003).

En el origen más próximo, quizás el antecedente inmediato puede ser encontrado al finalizar la Primera Guerra Mundial, momento en el que el problema de los refugiados adquirió tal dimensión que provocó la imposibilidad de encontrar soluciones en el marco de cada país o incluso ni siquiera en la relación bilateral entre país de origen y país de acogida.

Pues bien, es esa imposibilidad de encontrar soluciones parciales o incompletas, o respuestas aisladas e independientes, lo que obliga a la comunidad internacional a intervenir en el conflicto. Inicialmente mediante la aprobación de una serie de normas tendentes a articular un estatuto internacional del refugiado que, como ha dicho Groppo (2003) no han resuelto el conflicto, sino que, al contrario, pasa de ser un problema europeo a uno mundial: con unos 19 millones de refugiados en 1922, entre ellos 600.000 armenios, supervivientes del genocidio turco, y 1.000.000 de rusos. Además, en la década

de 1930 hubo unos 350.000 refugiados de la Alemania nazi, 150.000 de Austria y unos 450.000 republicanos españoles.

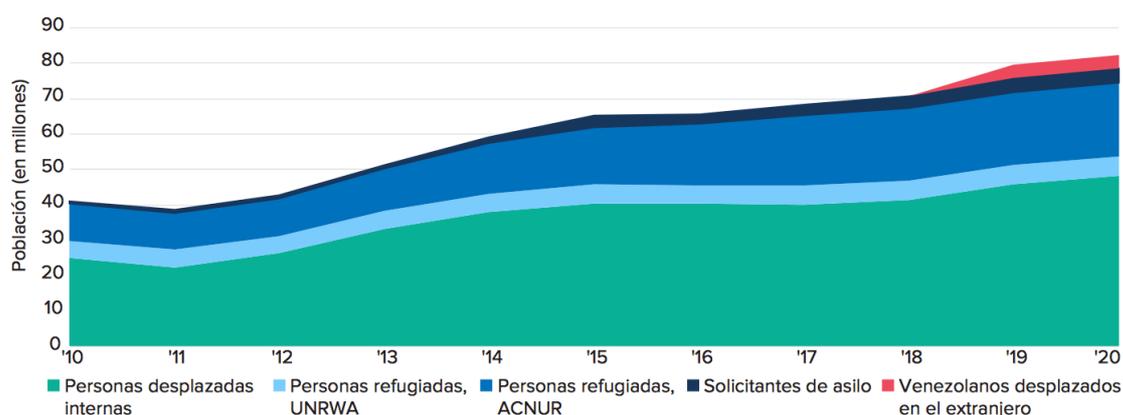
En particular, el régimen bolchevique tuvo unas especiales y graves consecuencias, al dejar desamparados a un millón de emigrantes, lo que llevará a la Sociedad de Naciones a crear el denominado “pasaporte Nansen”.

A partir de los años 20, el problema de los refugiados se liga directamente a la cuestión del asilo, sobre todo cuando se advierte que la repatriación de los refugiados resulta imposible, si bien el intento de definir ciertas normas al respecto fracasó, manteniendo cada Estado la potestad de decidir soberanamente si concedía o no el asilo (Groppo, B., 2003).

Tras la Segunda Guerra Mundial, el problema se agranda aún más, no ya sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino adoptando también nuevas formas, como la apatridia, que prácticamente no existía hasta ese momento. Junto a ello, el fenómeno de la descolonización provocará grandes bolsas de refugiados.

En los años recientes, el problema se agudiza. El año 2015 en Europa estuvo marcado por una crisis de refugiados y, desde entonces, la cifra de desplazados a nivel global no ha hecho más que aumentar (Ilustración 1), llegando a alcanzar en 2020 los 82,4 millones de desplazamientos forzados, de los cuales 26,4 millones correspondían a personas refugiadas. Así lo muestran datos de ACNUR, que ese mismo año concluía que “el 1% de la humanidad se encuentra desplazado”.

Ilustración 1: Desplazamiento forzado global.



Fuente: ACNUR (2020).

Este problema no hace más que empeorar, las cifras se han multiplicado en la última década y cada vez es más difícil para los desplazados regresar a sus Estados de origen, haciendo que esta situación pase de ser algo temporal y cortoplacista y se convierta en un fenómeno permanente. La situación de los desplazados afecta a toda la comunidad internacional, no solo al Estado de origen y al de acogida, sino también a los de tránsito y a los que se encuentran en sus proximidades. Aunque es cierto que los países vecinos muchas veces se ven más afectados por su papel como receptores principales, la responsabilidad de los Estados no debería quedar limitada por su cercanía. Y, sin embargo, es esto lo que sucede en la mayoría de los casos. (Pozo Serrano, P., 2019)

Esto lleva a una búsqueda permanente por encontrar la forma de que toda la comunidad internacional se comprometa. Pues cuando un país de acogida se desborda (como ha ocurrido con países ubicados en la frontera de Ucrania – Ilustración 2 –), el resto de Estados se encuentran ante lo que se denominan desplazamientos secundarios.

Ilustración 2: Mapa de refugiados Ucrania.



Fuente: ACNUR (2022).

Como bien se ha expuesto anteriormente, el concepto de refugiado no ha hecho otra cosa que evolucionar a lo largo de la historia, de ahí la importancia de actualizar las regulaciones referidas al tema. El Pacto Mundial sobre los Refugiados surgirá con la idea de adaptarse a los cambios venideros mejorando la respuesta internacional ante los desplazamientos de refugiados. Ya que como bien expone el Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

1.3 Marco teórico.

El concepto de refugiado ha evolucionado a lo largo de la historia, de forma paralela a la preocupación internacional que ha generado la gran cantidad de personas que se han visto obligadas a huir de sus países en busca de refugio, por un lado, y la ausencia de normativas más explícitas con relación a este tema, por otro. Existen dos momentos clave que muestran la respuesta de la comunidad internacional a esa evolución y simultánea preocupación: la creación de la Organización Internacional para Refugiados (OIR) en 1946, que posteriormente se convertirá en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1950 y, por otro lado, la aprobación del Convenio de Ginebra de 1951.

No obstante, existen convenios anteriores a estos que sentaron las bases sobre el concepto de refugiado. En este sentido, Fran Krez hace referencia a la Primera Guerra Mundial, momento en el cual muchas personas se vieron obligadas a huir de sus Estados de origen en busca de refugio, surgiendo así la necesidad de regular no solo la recepción de asilados sino también los derechos de estos. Esto, del mismo modo en que ocurrió con otros conflictos de Europa, llevó a una postguerra marcada por el desarraigo.

Tal vez el primer intento por otorgar una situación de legalidad a los refugiados fue el denominado “Pasaporte Nansen”, creado por Fridtjof Nansen en 1922, que sirvió para mejorar la situación internacional de los refugiados al otorgarles una documentación. Además, fue este instrumento lo que llevó al nombramiento de su creador como primer Alto Comisionado para los Refugiados de la Liga de Naciones. Y fue en este mismo año cuando recibió el Premio Nobel de la Paz, gracias a su programa de ayuda para las hambrunas de Rusia.

De entre los múltiples acuerdos, el de 12 de mayo de 1926 es uno de los más relevantes, al incorporar lo que sería la primera definición jurídica de refugiado, aunque esta estuviese fundamentada en los casos ruso y armenio. En los años venideros se sucedieron acuerdos con definiciones similares, destacando dos:

1. Por un lado, la Convención de 28 de octubre de 1933, por ser la primera en mencionar el principio de *non-refoulement*, que quedaría oficialmente recogido en el Artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 y que hace referencia a la obligación que tiene el Estado receptor que va a acoger al refugiado de no devolverlo a su Estado de origen en el que su vida puede correr peligro.

Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución (“*refoulement*”).

1. Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una

condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

2. Y, por otro lado, el acuerdo de 10 de febrero de 1938, relativo a los refugiados alemanes, que destacó por incluir una cláusula referente a la causa por la cual las personas buscaban refugio, dejando fuera de la definición de refugiado a aquellos que abandonaran el país por motivos de conveniencia personal. (Correa Rubio, P., 1999).

Son estos antecedentes los que llevan al concepto de refugiado que queda definido en el Artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951, de la cual forman parte 142 países que están, por tanto, obligados a cumplir el principio de *non-refoulement*.

Artículo 1. Definición del término “refugiado”.

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

- 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

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

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

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

Sin embargo, tal y como se observa en el apartado 2, A) del artículo 1 de dicha Convención, esta definición presentaba dos problemas: (i) un límite temporal, ya que solo incluía los “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y (ii) un límite geográfico, al incluir únicamente los “acontecimientos ocurridos en Europa”. Estos límites vienen marcados por las circunstancias del momento, las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Es por ello por lo que, al poco tiempo, cuando se dieron cuenta de que no se trataba de un problema aislado e individual, sino de un problema mundial, dichas limitaciones fueron corregidas con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Los acontecimientos acaecidos en los últimos años llevan a replantearse la visión que se dio al concepto de refugiado en el Convenio de Ginebra de 1951. Mientras que antes se consideraba una cuestión de carácter bilateral que afectaba únicamente al Estado de origen y al Estado receptor, hoy en día se considera ya un problema mundial de cooperación internacional. Se deja de actuar enfocándose en situaciones particulares, como el caso de la Convención de 12 de mayo de 1926, relativa a los casos ruso y armenio o incluso la propia Convención de Ginebra de 1951, surgida como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y adaptada, por tanto, a esta situación; y se empieza a buscar una solución global que sirva de base a nivel mundial. (Pérez Barahona, S., 2003).

La crisis de refugiados de 2015 fue uno de los motivos que llevaron a lo que sería la primera reunión de la Asamblea General a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, la Cumbre de 2016 sobre migrantes y refugiados. Aunque es cierto que surgió ante una situación particular, la idea fundamental de esta cumbre era sentar las bases de lo que sería una respuesta a nivel internacional y global, que sirviera como solución ante el problema de los desplazamientos forzados en general. Y aunque esta cumbre hacía referencia tanto a migrantes como refugiados, ACNUR siempre trató de dibujar la línea que separaba ambos conceptos, llegando a concluir en dos pactos: (i) Pacto Mundial sobre Refugiados y (ii) Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este trabajo se centrará en el primero.

El 9 de mayo de 2016, con el objetivo de preparar y sentar las bases de la reunión que tendría lugar el 19 de septiembre de ese mismo año, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, redactó un informe titulado “En condiciones de seguridad y

dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”. Con este buscaba ofrecer una visión general de la situación de los desplazados a través de un estudio de las causas y las necesidades, tratando con ello de elaborar una respuesta global y, tal y como muestra el informe, “un llamamiento en pro de los nuevos compromisos mundiales para hacer frente a los grandes desplazamientos [...] y salvaguardar en todo momento los derechos humanos, la seguridad y la dignidad de los refugiados y los migrantes”. Para ello, el Secretario General estableció en su informe tres pilares fundamentales que deberían ser incluidos en la reunión del 19 de septiembre:

- “Pilar 1: Mantener las condiciones de seguridad y dignidad en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.
- Pilar 2: Pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto a los refugiados.
- Pilar 3: Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada.”

El 19 de septiembre de 2016 se celebró la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual los gobiernos de 193 países, con el objetivo de mejorar el panorama mundial de los desplazados, adoptaron unos compromisos que debían incluir los tres pilares mencionados anteriormente y que en su conjunto conformaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Esta declaración sirvió para que los Estados Miembros recalcasen y se hiciesen más conscientes de lo importante que resultaba buscar una protección de los desplazados a nivel internacional, haciendo especial hincapié en el concepto de “responsabilidad compartida” en el ámbito de la comunidad internacional. Además, no solo se centraba en las personas desplazadas, sino en los Estados afectados (de origen, acogida y tránsito); y sentaba las bases de los pactos mundiales aprobados en 2018, tanto el de Refugiados como el de Migración.

El plan de respuesta que se establece con la Declaración de Nueva York constituía el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), que tal y como se define en la Resolución 70/1 se trataría de “un marco de respuesta para los refugiados integral y centrada en las personas, que se ajusta al derecho internacional y las mejores prácticas internacionales y está adaptado a cada contexto específico”. Vendría recogido en el Anexo I de dicha Declaración, junto a los elementos que lo conformarían: “(i) recepción y admisión, (ii) apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes, (iii)

apoyo a los países y comunidades de acogida, (iv) soluciones duraderas y (v) el camino a seguir.”

Un día más tarde, el 20 de septiembre de 2016, Barack Obama, presidente en ese momento de los Estados Unidos, convocó la Cumbre de Líderes sobre la Crisis Mundial de los Refugiados, que a diferencia de la del 19 de septiembre, centrada en los movimientos de desplazados en general – refugiados y migraciones –, esta estaba enfocada en los refugiados más concretamente. Pretendía también alcanzar una responsabilidad mundial, para lo cual 52 líderes y funcionarios de alto nivel se comprometieron a “incrementar la asistencia humanitaria bilateral”.

A fin de alcanzar los objetivos fijados en el CRRF, ACNUR estableció una hoja de ruta, “Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados”, a través de la cual determinaba el camino óptimo que se debería seguir para la aplicación del marco de respuesta integral, marco que permitiría el posterior desarrollo del Pacto Mundial sobre los Refugiados. En esta hoja de ruta también se especificaron los cuatro objetivos del marco:

“(a) aliviar las presiones sobre los países de acogida, (b) mejorar la autosuficiencia de los refugiados, (c) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y, (d) apoyar las condiciones existentes en los países de origen para el regreso en condiciones de seguridad y dignidad.”

Se sucederían cinco discusiones temáticas [(i) 10 de julio; (ii y iii) 17 y 18 de octubre; y (iv y v) 14 y 15 de noviembre] a lo largo de 2017 que culminarían con el Diálogo del Alto Comisionado, que tuvo lugar los días 12 y 13 de diciembre de ese mismo año en Ginebra. El objetivo de estas discusiones era analizar los progresos y resultados que se fuesen consiguiendo y establecer las medidas necesarias para alcanzar el Pacto Mundial.

Un año más tarde, el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que tal y como reflejan sus principios rectores, “representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida afectados.”

1.4 Objetivos y preguntas.

El problema de los refugiados, especialmente tras la Primera Guerra Mundial, puede considerarse un problema de la comunidad internacional, precisamente por su dimensión global, la cual adquiere aún proporciones mayores a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Tal consideración está, sin duda, en la base de las iniciativas que la propia comunidad internacional adopta durante el siglo XX, primero a través de la Sociedad de Naciones y, posteriormente, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, como respuesta al problema planteado.

En un primer momento, esta respuesta se pone de manifiesto a través de la búsqueda de soluciones simples a lo que se pensaba que era un problema temporal. Más adelante, y bajo la constatación de que el problema era mucho más amplio y complejo de lo que se pensó al inicio, se traducirá en la búsqueda de una protección universal a los refugiados que conlleve medidas de solidaridad global. Dichas medidas, estarán presididas por la idea de responsabilidad compartida de los Estados nacionales, principio esencial que subyace al Pacto Mundial sobre Refugiados, considerado el último pilar, hasta el momento, para construir un sistema integral de respuesta global al problema mundial de los refugiados.

En ese contexto, el objetivo fundamental de este trabajo se centra en analizar si, en efecto, la comunidad internacional ha dado una respuesta ética al problema de los refugiados y, en concreto:

- Si esa respuesta puede considerarse una manifestación de la CID.
- Si puede hablarse una perspectiva ética de la CID.
- Si el Pacto Mundial sobre Refugiados ha venido a configurarse como la respuesta global al problema de los refugiados.
- Si, en definitiva, la comunidad internacional ha conseguido, a través del Pacto Mundial, instrumentar un régimen de responsabilidad compartida que, de alguna forma, alivie la presión sobre los países de acogida y, al mismo tiempo, apoye a los países de origen a fin de que puedan articular soluciones razonables, seguras y efectivas para el regreso de los refugiados.

En definitiva, se trata de analizar si las respuestas colectivas articuladas por la comunidad internacional (y, de forma especial, la aprobación del Pacto Mundial sobre Refugiados en el seno de Naciones Unidas), han venido a articular una solución ética, integral y equitativa al problema de los desplazamientos masivos y forzados de millones de personas en los que concurre la condición de refugiados. Y, por otro lado, si dicha solución puede considerarse como una especial manifestación ética de la cooperación internacional y de la responsabilidad compartida.

1.5 Metodología.

El presente trabajo, centrado en el ámbito de las relaciones internacionales, está enfocado en el área de la ética y de la cooperación internacional. En concreto, en el papel tan fundamental que juega la ética en la ayuda humanitaria y, particularmente, sobre el problema de los refugiados, de ahí el estudio del Pacto Mundial sobre Refugiados.

Para ello, un análisis de la CID sirve de introducción, presentando la coordinación entre los agentes internacionales como elemento fundamental para hacer frente a los problemas globales. Desde el origen y evolución de la CID hasta el concepto que se tiene hoy en día de esta y los motivos que llevan a los Estados a cooperar, promoviendo el desarrollo de los países menos desarrollados y presentando las dos perspectivas de la CID desde un punto de vista más ético (constructivistas) y otro no tanto (realistas).

La globalidad que existe actualmente en un mundo cada vez más interconectado lleva a plantearse la pregunta que determina la finalidad de este trabajo, ¿cómo es posible que en un mundo tan interconectado siga existiendo una desigualdad que conlleve elevados niveles de pobreza y subdesarrollo? Siendo esta pregunta el motivo del presente estudio, que determina las magnitudes éticas de la CID y la solidaridad entre países.

El estado de la cuestión y el marco teórico permiten contextualizar el tema que será analizado más en detalle en el análisis y la discusión. En el primero se introduce el concepto de refugiado, su evolución a lo largo de la historia y, con ello, su incipiente preocupación internacional que lleva a desarrollar planes y convenios que permitan regular este problema de una forma más sencilla, siempre buscando la responsabilidad compartida a la que tanto se hará referencia a lo largo del trabajo. Por otro lado, en el

marco teórico, un análisis más numérico a partir de gráficos e ilustraciones permite comenzar concienciando sobre el problema de los refugiados y continuar con diversas declaraciones que sientan las bases del posterior Pacto Mundial sobre Refugiados, siempre referidas a la responsabilidad compartida como elemento clave para hacer frente a este problema desde una perspectiva solidaria.

Los objetivos presentan el fin último de este trabajo y marcan los puntos clave serán estudiados y analizados más adelante. Y la metodología presenta la estructura que se va a seguir para analizar el tema presentado y llegar a unas conclusiones finales.

El conjunto de estos apartados conforma la introducción en general, que sirve para sentar las bases del análisis y discusión, punto en el cual se busca responder a los objetivos fijados anteriormente. Está conformado por un estudio más centrado en el concepto de la ética y el papel que juega esta en la ayuda humanitaria y, por otro lado, la ética en el concepto de la cooperación internacional. Dos aspectos claves de la ética que encaminan el último análisis, la responsabilidad compartida de los Estados y, en concreto, el caso del Pacto Mundial sobre Refugiados.

Finalmente, una conclusión permite recapitular y recoger en este último apartado los resultados extraídos en base al análisis y estudio que ha tenido lugar en el presente trabajo.

2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.

2.1 La solidaridad en la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Inciendiando más en la perspectiva solidaria de la CID, y, por tanto, alejándose de su visión materialista como recurso de poder que relega la ética a un mero valor secundario, Luis Ochoa Bilbao y Juan Pablo Prado Lallande analizan tres teorías en las que predomina aquella perspectiva solidaria para fundamentar la CID contemporánea.

El cosmopolitismo, “es epistemológicamente realista, deontológicamente liberal e imaginativamente universalista” (Ochoa Bilbao y Prado Lallande, 2017, pág. 275). Esta teoría parte de una visión realista del mundo y de sus actores para fundamentar su transformación, siendo precisamente su propuesta de cambio la que le acerca a postulados liberales y universalistas en la concepción ética de esa realidad.

El fenómeno de la globalización, al que se ha hecho referencia anteriormente, obliga a un replanteamiento total de algunas ideas tradicionales, ya que resulta obvio para los defensores de esta teoría que el concepto de soberanía nacional ya no puede ser entendido de la misma manera, al ponerse de manifiesto que las naciones ya no son autosuficientes y ni siquiera independientes o autónomas en el marco de la acción política.

Todo ello obliga a plantear nuevas estructuras éticas y políticas ante los vertiginosos cambios del sistema internacional, transitando “del concepto de gobierno al concepto de gobernanza” (Pierre, 2000; Sand, 2004; Slaughter, 2004). En consonancia con el cosmopolitismo, la gobernanza se plantea desde “el contexto de la globalización”, ampliar el marco para la comprensión de la autoridad más allá del Estado nacional, resalta la diversidad de relaciones y de actores en el espacio internacional, y dentro de ese marco de diversidad los actores internacionales tienden a “homologar sus políticas hacia agendas comunes” en un mapa complejo caracterizado por “múltiples canales de interacción” en una estructura global que “cambia constantemente” (López-Vallejo, 2016: 474 - 475)” (Ochoa Bilbao y Prado Lallande, 2017, pág. 276).

En el marco de la doctrina cosmopolitista, David Held trata de buscar puntos de encuentro entre el liberalismo y el marxismo y construye el concepto de “democracia cosmopolita”

que recoge los cambios derivados de la globalización y permite superar las fronteras de los Estados. “En este sentido, el cosmopolitismo no sería un “marco fundamental de referencias que se imponga a todas las demás posiciones morales”; más bien, se trataría de “un subconjunto determinado de consideraciones que establece que existen algunas reglas universales fundamentales, normas y principios de justicia que deberían sopesarse y tenerse en cuenta ante las derivadas de sociedades concretas y otros grupos humanos” (Held, 2005, 141)” (Ochoa Bilbao y Prado Lallande, 2017, pág. 276).

Held cita expresamente ocho principios cosmopolitas que dotan a la política internacional de una dimensión humana. Estos son: (i) Igual valor y dignidad; (ii) Participación; (iii) Responsabilidad personal y pública (*accountability*); (iv) Consentimiento; (v) Toma de decisiones colectiva mediante procedimientos democráticos en lo referente a los asuntos públicos; (vi) Inclusividad y subsidiariedad; (vii) Evitar daños graves; y (viii) Sostenibilidad. “El cosmopolitismo, sin hablar directamente de la Cooperación Internacional al Desarrollo, hace referencia a todos los arreglos institucionales necesarios para la consolidación de lo que se denomina sociedad internacional”.

El constructivismo ya ha sido mencionado anteriormente como teoría opuesta al realismo en la concepción de las relaciones internacionales que concede un valor preponderante al fundamento ético de tales relaciones. Los constructivistas defienden que la política internacional está sustentada más en fundamentos sociales que materiales, que en modo alguno pueden identificarse simplemente con intereses puramente nacionales, sino que rebasan tales conceptos, para centrarse en la visión y las actitudes de los actores internacionales. Todo este planteamiento teórico es el que lleva a los constructivistas a considerar que existe un sólido fundamento ético y solidario para que los países ricos (y otros organismos internacionales) presten ayuda a los países pobres, de lo que nace una “obligación moral para cooperar” (Riddel, 1987, pág. 12).

El liberalismo institucional parte de la idea de interés común o colectivo como base y fundamento que lleva a las personas y a los países a colaborar, generando tal cooperación indudables beneficios para los actores de la comunidad internacional. El institucionalismo se adentra en cómo actúan los diversos organismos y entidades en el ámbito de la cooperación internacional, “analizando sus normas internas, estructura, procesos de toma

de decisiones, instancias de coordinación, gestión interna y, por supuesto, su forma de operar y resultados generados” (Ochoa Bilbao y Prado Lallande, 2017, pág. 283).

Estas tres teorías reflejan la solidaridad como fundamento ético de la cooperación internacional desde tres puntos de vista diferentes, desde una transformación consecuencia de la presente globalización, hasta una necesidad moral de fomentar el desarrollo de los países más pobres y una cooperación colectiva fruto de intereses comunes.

2.2 Ética en la ayuda humanitaria.

Tal y como describía Rousseau, en el ser humano existe, de una u otra forma, una “repugnancia innata a ver sufrir a quienes son percibidos como nuestros semejantes, espontánea tendencia a compadecernos del que sufre y a prestarle el socorro que le evite el dolor” (Etxeberria, X.). Esta es la esencia que subyace al ser humano, inspirada en ese sentimiento de humanidad que tantas veces se pone en duda y que está, a su vez, relacionado con el principio universal de asistencia. Un principio que se expondrá más en detalle a continuación, cuando se presenten los principios éticos de la ayuda humanitaria, pero que está fundamentalmente enfocado en el derecho que tiene todo ser humano de ser asistido, independientemente de su situación y condición y del motivo que le lleva a necesitar dicha asistencia.

Cuando se habla de relevar la Ayuda Humanitaria a un segundo plano, se hace referencia al deseo u objetivo de la CID, en cuanto a Ayuda Internacional se refiere, de desaparecer, de conseguir que los Estados se desarrollen por sí mismos y entre ellos, a través de una responsabilidad compartida que les permita alcanzar un desarrollo autónomo que involucre la Ayuda Humanitaria en situaciones más puntuales, en aquellos casos que sean considerados más extremos. (Juliana Buitrago Giraldo, L.)

Tal y como expone Xabier Etxeberria en su libro “Ética de la Ayuda Humanitaria”:

La ayuda humanitaria tiene como objetivo la asistencia en casos de desastre, que implican un número elevado de víctimas, en tal situación de precariedad que no disponen por ellas de los recursos y capacidades suficientes para afrontar la catástrofe como es debido,

normalmente se habla de ayuda humanitaria cuando el propio Estado al que pertenecen las víctimas no puede o no quiere ofrecer la asistencia necesaria, por lo que esta debe ser aportada por diversos agentes externos.

Ahora bien, aunque esta sea la imagen que se viene normalmente a la cabeza, la ayuda humanitaria no solo se centra en los conflictos bélicos, sino que se trata de la asistencia a víctimas en general, de forma desinteresada y voluntaria, tratando de evitar la violencia, encontrando vías alternativas e indagando en las causas que puedan ayudar a prevenir tales situaciones. (Etxeberria, X., 2004). Sin embargo, la primera institución a cargo de la ayuda humanitaria como tal, surgió en 1863 y estaba focalizada precisamente en los conflictos armados y otras situaciones de violencia. Dicha institución fue el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) cuya misión emana principalmente de la Convención de Ginebra de 1949 y cuyo cometido queda recogido en su página web: “proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia”.

Es probable que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, más conocido como Cruz Roja, haya sido el impulsor del resto de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). A raíz de esto adquieren también más relevancia las Naciones Unidas e incluso los propios Estados. No obstante, hay que tener en cuenta que la convergencia de múltiples agentes, aunque pueda llevar consigo múltiples ventajas e incluso llegue a significar de algún modo un signo de riqueza, también puede implicar ciertas dificultades, dado el conflicto de coordinación en cuanto a sus funciones y responsabilidades. (Etxeberria, X).

En lo que a fundamentos éticos de la ayuda humanitaria se refiere, Etxeberria hace referencia a cuatro. Comienza por el autointerés inteligente, paradójicamente relacionado con el egoísmo, según el cual los humanos ayudan a los demás como una forma de ayudarse a sí mismos; es decir, es la conveniencia propia lo que lleva a una persona a satisfacer las necesidades de otra: “el amor inteligente a sí mismo”. Esto lleva al segundo fundamento, la compasión ante el sufrimiento ajeno. La justicia, por otro lado, sirve como herramienta de superación ante el primer fundamento, el autointerés inteligente, y como vía para explotar el segundo, la compasión. La justicia está ligada al reconocimiento y respeto de los derechos humanos, tratar de satisfacer al mayor número de personas en

cuanto a sus preferencias se refiere. La solidaridad, relacionada con la empatía, es el cuarto fundamento y está relacionado con el tercero, la justicia; hace referencia a la ayuda voluntaria y desinteresada a los más necesitados. (Etxeberria, X., 2004, p. 47 – 79).

Además de los fundamentos éticos, Etxeberria también plasma en su libro los cinco principios éticos de la ayuda humanitaria:

- (i) Principio de humanidad y acción benefactora. Con humanidad se hace referencia a los deberes y la justicia que llevan a la compasión, el deber de obrar (deontológico); mientras que la beneficencia se centra en el fin último de la actividad, en la obra más que en el deber de hacerla (teológico): “hacer bien una actividad y hacer el bien a otros mediante una actividad bien hecha” (Hortal por Etxeberria, 2004, p. 88). En este sentido cabe destacar el Proyecto Esfera, creado en 1997 por diversas ONGH y Cruz Roja y centrado en dos ideas principales: “que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad y recibir asistencia” y, por otro lado, que “se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados”. (Proyecto Esfera, ACNUR, 2011).
- (ii) Principio de neutralidad. Está a su vez relacionado con el principio de imparcialidad, el quinto, que implica no desarrollar sentimientos de preferencia ni favoritismos entre las víctimas; es decir, no priorizar ni escoger.
- (iii) Principio de independencia, que no descarta la posible y voluntaria interacción entre otros múltiples agentes.
- (iv) Principio de autonomía, enfocado a la idea inicial que hacía referencia a la necesidad de que los países puedan ayudarse a sí mismos, que no dependan de otros salvo en situaciones extremas.
- (v) Principio de imparcialidad. Ligado con el segundo principio, el de neutralidad, y con el tercer fundamento, el de justicia; implica la no discriminación y por ello se relaciona con los derechos humanos y la dignidad humana. (Etxeberria, X., 2004, p. 87 – 129).

El último principio es un reflejo del papel tan fundamental que juegan los Derechos Humanos en el ámbito de la Cooperación Internacional. Sin embargo, una metáfora de Philip Alston expone de manera clara la independencia que puede llegar a existir entre

ambos campos: “dos buques que se cruzan en la noche, ignorando cada uno la presencia del otro, [aunque navegan hacia destinos similares], con escaso o nulo compromiso mutuo”. (Acebal, L., Fernández, C., de Luis, E).

2.3 La globalización de los problemas.

Mucho se ha hablado y escrito sobre el fenómeno de la globalización, al que ya se ha hecho referencia en el trabajo al hablar de su finalidad y, sobre todo, de la globalización en su vertiente económica, capaz de multiplicar exponencialmente la riqueza mundial y, al mismo tiempo, capaz de generar multitud de desigualdades entre los habitantes del planeta. En ese contexto, y como ya se ha visto, había numerosos autores neoliberales que consideraban la cooperación al desarrollo como un instrumento contrario al libre mercado y al desarrollo económico. Aunque también están los cosmopolitas, que han considerado la globalización como el motivo de la transformación de las ideas más tradicionales.

No cabe duda de que esta globalización económica, generadora de desigualdades, está en la base de muchos de los conflictos que han provocado y provocan el desarraigo de millones de personas, bien sea por el natural deseo de buscar un mundo mejor o bien por la necesidad de abandonar sus países de origen a causa de guerras y otros conflictos armados.

Como ha escrito Joaquín García Roca (2007), al lado de esta globalización económica, “asistimos igualmente a la necesidad de afrontar conjuntamente los problemas. [...] Lo que sucede dentro del globo, atañe a todos y afecta a cada uno”. Con esto lo que refleja es que “los problemas; los riesgos y las amenazas no tienen domicilio, sino que andan por todos los pliegues de la realidad; no son calculables ni previsibles desde un único territorio, ni por unos individuos, ni por unos estados, sino que caracterizan el actual modo de vida”. En esta línea, el autor hace referencia a cómo la emergencia y urgencia por hacer frente a estos problemas da lugar a las instituciones como otra nueva dimensión de la globalización, que sirve también para “tutelar valores comunes sobre los derechos humanos, sobre el medio ambiente, sobre la mujer, sobre el desarrollo sostenible, sobre la alimentación, sobre el agua...”. Continúa:

Las Cumbres Mundiales son los sismógrafos de este proyecto de globalización basado en la conciencia de los peligros. Las instituciones locales y nacionales se muestran incapaces de gobernar los nuevos problemas que trascienden las fronteras y, de este modo, se postulan nuevas formas de derecho internacional y de estructuras de “gobernanza”. Si las amenazas son globales, el remedio no puede ser nacional, aunque haya que tomar medidas en este plano. Frente a sus amenazas, es pertinente una alianza entre todos los estados, las instituciones locales e internacionales, los distintos actores, cuya última expresión es la Declaración del Milenio.

Joaquín García Roca (2007) aún habla de una “tercera globalización”, que lidera y dirige la cooperación al desarrollo, a la que denomina “mundialización de la solidaridad”. En virtud de ella, sostiene, “todos los seres forman una realidad orgánica e interconectada; la conciencia humana se amplía a escala planetaria y se ha creado una nueva alianza del ser humano con la naturaleza”. En este sentido dice, “se trata no sólo de un cambio de escala, que pasa del Estado-nación al sistema-mundo, sino de uno de residencia mental y cordial”. Y añade que

un proceso social, que se convierte en generador ético de cooperación, es el nacimiento de la interdependencia planetaria, cuyos sismógrafos son la conciencia del destino común de la tierra, la triple globalización que convierte el mundo en único y desigual, el terrorismo internacional que ha deslocalizado los peligros y, finalmente, los procesos migratorios, que desplazan a 180 millones de personas de sus lugares de residencia. [...] Los inmigrantes son los voceros de la interdependencia. Ellos denuncian la gran contradicción de querer interconectar el mundo sólo con las mercancías, los productos o las finanzas y excluir a las personas.

2.4 La responsabilidad compartida de los Estados.

Cuando se habla de alcanzar la paz mundial, entendida fuera del cliché que parece venir a la cabeza, se hace referencia a la estabilidad internacional y a la ausencia de sufrimiento entre los hombres. Kant hablaba de la hospitalidad como herramienta clave para alcanzar este fin, entendiéndola como “la asistencia a toda persona extranjera a integrarse en una nueva sociedad sin recibir un trato desfavorable” y del derecho que tiene todo ser humano a permanecer temporalmente en otro Estado. (Etxeberria, X., 2004).

Pese a todos los esfuerzos puestos en solventar el problema actual de los refugiados, este sigue siendo difícil de controlar, especialmente desde la crisis de refugiados que desencadenó la Guerra de Siria. De hecho, fue esto lo que llevó al deseo de alcanzar una política migratoria común, aunque en ese momento estaba más centrada en el control de las fronteras que en la protección internacional como tal.

La cooperación internacional y el concepto de “responsabilidad compartida” no son nuevos, sino que desde hace años se hace referencia a la necesidad de repartir la carga y la responsabilidad entre Estados, alcanzar una repartición justa y equilibrada. Tal y como explica Naciones Unidas, las personas refugiadas “son una responsabilidad compartida que requieren respuestas internacionales”.

Este concepto de responsabilidad y estas necesidades fueron lo que llevaron a Canadá a crear, en el año 2000, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) que presentaría, un año más tarde, el documento “Responsabilidad de Proteger” orientado a la búsqueda de una solución ante las violaciones de derechos humanos y fundamentado en tres pilares: (i) prevenir, alertar y desarrollar medidas no violentas que eviten conflictos; (ii) reaccionar, responder y; (iii) reconstruir el Estado afectado. Dicho documento fue aprobado y reconocido en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, en concreto en los artículos 138 y 139. (Odriozola, I., 2019).

El artículo 138 está más orientado al desarrollo de medidas efectivas y a la propia regulación de la responsabilidad de protección; mientras que el artículo 139 se centra más en el papel de la comunidad internacional y su necesidad de intervención y aplicación de medidas colectivas a través del Consejo de Seguridad, especialmente en caso de ineficiencia por parte de un Estado para proteger a su propia población.

En 2009 tuvo lugar un informe de seguimiento titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, por el cual el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, reconoció las tres fases que debía contener: “(i) protección del propio Estado, (ii) asistencia de terceros Estados y (iii) asistencia de la comunidad internacional”. (Odriozola, I., 2019).

A lo largo de la historia, tal y como se ha expuesto, se han desarrollado diversos programas cuyo objetivo siempre ha sido paliar el problema de los refugiados, no solo en cuanto a acogida, sino también en cuanto a calidad de vida.

En 2015, con el objetivo de conseguir un mayor grado de compromiso por parte de los Estados miembros, la Comisión Europea puso en marcha el Programa de Reasentamiento que permitiría el traslado de personas a Europa de una forma segura y legal, junto a una cuota por país. Tal y como define ACNUR, “el reasentamiento consiste en el traslado de personas refugiadas de un país de acogida a otro Estado que convino recibirlas y, en última instancia, otorgarles residencia permanente”. Sin embargo, y aunque este fue el inicio de un Programa que se renovaría de forma anual en algunos países, no existe un Programa Europeo de Reasentamiento estable a futuro, ya que este solo es utilizado por algunos países miembros y no solo estaba destinado a la inclusión de refugiados, sino también a su acompañamiento. De hecho, el 28 de diciembre de 2021 se aprobó el Pacto Nacional de Reasentamiento de Refugiados en España para 2022, por el cual se acogerá a 1.200 personas refugiadas. La ausencia de un pacto estable a futuro ha necesario estudiar los factores que llevan a unos países a comprometerse más que otros y establecer criterios de obligado cumplimiento.

Desde la mencionada Crisis de los Refugiados, la situación no ha mejorado considerablemente y así surgen varios intentos por hacer que Europa se esfuerce en alcanzar una responsabilidad compartida sobre los desastres humanitarios, no solo a nivel europeo sino a nivel mundial. ACNUR considera el reasentamiento un instrumento fundamental en su labor de protección a los refugiados a nivel internacional y recoge tres soluciones: “(i) la repatriación voluntaria a su país de origen, (ii) el reasentamiento en otro país y (iii) la integración dentro de la comunidad de acogida”. Así pues, Naciones Unidas pretende alcanzar tres objetivos a través del reasentamiento:

- (i) paliar las necesidades de los refugiados cuya protección no está garantizada en los primeros países de acogida, (ii) potenciar una solución integral y duradera a la problemática social de los refugiados y (iii) ser un ejemplo del compromiso solidario de los países con el drama humano que se llega a alcanzar en los campos de refugiados y entre los grupos más vulnerables de la migración forzada.

(Uriarte Ayala, I., 2016).

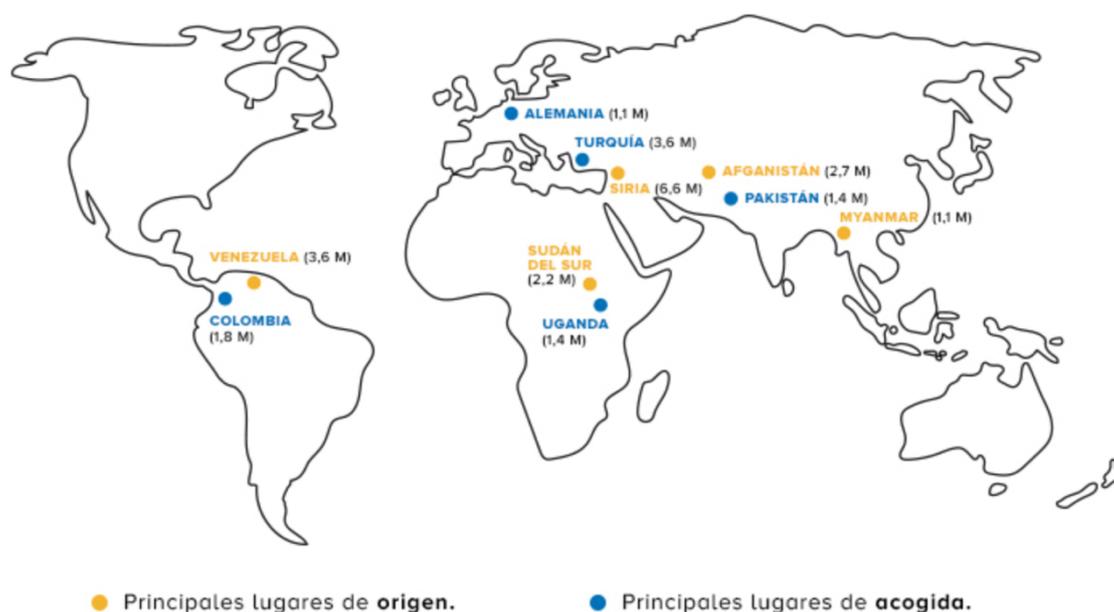
La responsabilidad compartida de los Estados es, por tanto, un paso fundamental y esencial, necesario para alcanzar una cooperación internacional que ayude a resolver el problema actual de los refugiados desde una perspectiva ética, basada en una solidaridad colectiva que lleve a los Estados a cooperar a nivel interestatal e intraestatal.

2.5 El Pacto Mundial sobre Refugiados.

Una de las principales motivaciones que llevan a la aprobación del Pacto Mundial sobre los Refugiados es la necesidad de una respuesta internacional ante los desplazamientos de refugiados, una respuesta orientada hacia la responsabilidad compartida.

A pesar de que las responsabilidades relativas al problema de los refugiados son cada vez mayores, estas continúan recayendo en un pequeño número de países; lo que hace que se conviertan en los principales acogedores, especialmente por su proximidad a países que actualmente se encuentran en situaciones complicadas. De hecho, según datos del ACNUR, el 86% de los refugiados se ubican en países en desarrollo y el 73% en países vecinos. Tal y como muestra la Ilustración 3, en 2020 fueron cinco los principales países de acogida, de más a menos: Turquía, Colombia, Pakistán, Uganda y Alemania.

Ilustración 3: Mapa mundial de la población refugiada en 2020.



Fuente: ACNUR (2020).

Volker Türk, Subsecretario General de Política en la Oficina Ejecutiva del Secretario General, explica dónde reside la clave diferenciadora del Pacto Mundial respecto a la Convención de Ginebra de 1951. Y es que mientras la primera estaba enfocada en los derechos y las obligaciones de los refugiados, es con el Pacto Mundial que se empieza a abordar la cuestión de la cooperación internacional. Además, hace especial hincapié en la importancia de la Convención y en cómo las bases de esta ayudan a cubrir el vacío de solidaridad y cooperación que trata de resolverse con el Pacto Mundial.

Se trata de encontrar la forma a través de la cual los Estados se comprometan entre sí y se repartan las cargas y responsabilidades de una manera justa y equitativa. La clave está en alcanzar una solidaridad global que mejore y fortalezca la respuesta internacional, una solidaridad que demuestre a los Estados que no están solos, que la comunidad internacional está con ellos y se preocupa, no solo por las personas, sino también por los países, especialmente por los más afectados.

Para ello, el Pacto Mundial especifica una serie de objetivos:

- i) aliviar las presiones sobre los países de acogida; ii) promover la autosuficiencia de los refugiados; iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y iv)

favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

(ACNUR, 2018).

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, el Pacto Mundial se estructuró en cuatro partes fundamentales. Una primera introducción en la que se exponen los antecedentes, los principios y los objetivos. Seguido del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF) y de un programa de acción enfocado a alcanzar los objetivos expuestos en la introducción. Por último, un análisis de los mecanismos empleados para proceder con el seguimiento y la revisión del documento.

3. CONCLUSIONES.

Sintetizando las líneas apuntadas, tal vez el Pacto Mundial sobre Refugiados pueda ser entendido como un nuevo vínculo social a nivel mundial, un pacto entre los Estados que pretende alejarse de los elementos étnicos, religiosos y culturales que, en otros tiempos, han fundamentado “los mecanismos para construir un dentro y un fuera”. En lugar de ello reconoce “un vínculo más radical: la responsabilidad común ante el sufrimiento humano”. Se trata de una responsabilidad “que no tiene límites territoriales, ni étnicos, ni religiosos, ni políticos, ni ideológicos, sino que asume como suyo el sufrimiento de los perdedores, de los empobrecidos”. Es por ello por lo que se afirma que “sólo la reacción ante el sufrimiento injusto alcanza un horizonte universal, que se despliega en resistencia unas veces y en indignación otras contra las causas del sufrimiento injusto”. (García Roca, 2007).

Y en el marco de ese vínculo social universal, quizás el punto más relevante sea la responsabilidad compartida, “la idea de que los países y las comunidades que acogen a un gran número de personas refugiadas deben ser apoyados por la comunidad internacional”. Ya en la Declaración de Nueva York, los Estados miembros emitieron una declaración a través de la cual se comprometían de manera firme e internacional a “compartir la responsabilidad de acoger y apoyar a las personas refugiados del mundo de manera más equitativa”.

Subrayamos la importancia que reviste la cooperación internacional para el régimen de protección de los refugiados. Reconocemos la carga que imponen los grandes desplazamientos de refugiados en los recursos nacionales, especialmente en el caso de los países en desarrollo. Para atender las necesidades de los refugiados y los Estados de acogida, nos comprometemos a repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados. (ACNUR, 2007).

Según expresa ACNUR, el Pacto Mundial sobre Refugiados, “establece la arquitectura para una respuesta internacional más sólida, más predecible y más equitativa a las grandes situaciones de refugiados”. Y, aunque es cierto que “no es jurídicamente vinculante”, también es cierto que “el Pacto orienta a la comunidad internacional en su conjunto para

apoyar a las personas refugiadas y a los países y comunidades que acogen grandes números —incluso por períodos de tiempo prolongados—. A través de distintas medidas, se busca alcanzar “la movilización de la voluntad política, un apoyo más amplio y la activación de arreglos que buscan alcanzar una distribución de la carga y responsabilidad compartida más equitativa y predecible”.

Así pues, tal y como se mostraba en los objetivos iniciales, podría concluirse que, efectivamente, gracias al Pacto Mundial la comunidad internacional consigue cada día acercarse y concienciarse más de la importancia de alcanzar la tan mencionada “responsabilidad compartida”. Con ello no solo alivia la presión de los países de acogida, sino que ofrece apoyo y ayudas a los países de origen, buscando una respuesta común y global al problema de los refugiados.

Finalmente, sirva este trabajo para abrir una puerta a lo que, a mi modo de entender, debe ser el punto de partida para valorar el Pacto Mundial sobre Refugiados como instrumento de la acción colectiva y solidaria de la comunidad internacional fundada en bases éticas y, por ello, centradas en el desarrollo humano.

Tal vez por el enfoque puramente teórico que he dado a este trabajo, sería deseable que futuras líneas de investigación incidan más en analizar desde un punto de vista práctico y experimental (i) si el marco de respuesta integral para los refugiados que recoge el Pacto ha sido aplicado a todas las situaciones provocadas por los grandes desplazamientos de refugiados y ha dado una adecuada respuesta a las necesidades de los refugiados y de los países de origen y acogida; y (ii) si el programa de acción ha obtenido respuestas efectivas por parte de los Estados y de otros interesados – como pueden ser las organizaciones no gubernamentales – que, en definitiva, sirvan para mostrar la eficacia de las acciones adoptadas como manifestación de la CID fundada en bases éticas.

4. BIBLIOGRAFÍA.

- ACNUR. (2017). Hacia un pacto mundial sobre refugiados: hoja de ruta. ACNUR. Recuperado de www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11125.pdf.
- ACNUR. (2018). Pacto Mundial sobre Refugiados. Guía rápida de ACNUR. Recuperado de <https://www.acnur.org/5bbe32564.pdf>
- Ayllón Pino, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta internacional*, 2(2), 32-47. Recuperado de <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>
- Alba Ulloa, Jessica de y Martínez Mendoza, Javier (2017). Teorías sobre cooperación internacional: realismo y liberalismo en la ayuda tradicional de occidente. En *Cooperación internacional para el desarrollo y su futuro incierto: teoría, actores, cambios y límites*. Coordinadores Francisco Javier Haro Navejas y Kenia María Ramírez Meda, Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California. Recuperado de https://www.academia.edu/35861537/Cooperaci%C3%B3n_internacional_para_el_desarrollo_y_su_futuro_incierto_Teor%C3%ADa_actores_cambios_y_l%C3%ADmites
- Camejo, A. J. (2006). La epistemología constructivista en el contexto de la post-modernidad. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 14(2). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/181/18153297007.pdf>
- Correa Rubio, P. (1999). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. *Agenda Internacional*, 6 (12), 137-148. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/download/7217/420>

- Corsini, L., & Moultrie, J. (2020). Humanitarian makerspaces in crisis-affected communities. *AI EDAM*, 34(3), 374-386. Recuperado de https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/5DEB758016A2F9A0B3A9B5FA4CC86D43/S089006042000098a.pdf/humanitarian_makerspaces_in_crisisaffected_communities.pdf
- Domicelj, T., & Gottardo, C. (2019). Implementación de los Pactos Mundiales: la importancia de un enfoque que abarque a toda la sociedad. Recuperado de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/92290/1/RMF_60_31.pdf
- Durán Lama, F. (2013). Repensar la cooperación al desarrollo: problemas y retos actuales. *Editorial Académica Española*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=528670>
- El Proyecto Esfera. (2011). Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. *ACNUR*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>
- Entreculturas. (2020). Informe anual 2020: La vida sin educación no se sostiene.
- Estefanía, J. (2015). Qué fue de la globalización. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2015/09/13/actualidad/1442175851_228778.html
- García Roca, J. (2007). Ética mundial y cooperación al desarrollo. *Alteridad*. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjrtstyht_r3AhWBU6QKHfnfB7YQFnoECAMQAAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5981160.pdf&usg=AOvVaw3hrOnDekpBfKYfOuOEBfWe
- García, T. D. J. P. (2020). Derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y mujeres migrantes en los instrumentos internacionales. *Agenda Política*, 8(3), 124-162.

Recuperado de <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/496>

- Groppo, B. (2003) Exilés et réfugiés: l'évolution de la notion de réfugié au XXe siècle. *HAOL*, núm 2. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=876552>
- Long, K. (2013). When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection. *Migration Studies*, 1(1), 4-26. Recuperado de <https://sci-hub.se/10.1093/migration/mns001>
- Morales, F. G. (2020). Multilateralismo, migración y derechos humanos: antes y después del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28, 187-204. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/remhu/a/gCWNCq59CL4wcXzNTjsF67w/?lang=es>
- Navejas, F. J. H., & Meda, K. M. R. Cooperación internacional para el desarrollo y su futuro incierto: Teoría, actores, cambios y límites. Universidad Autónoma de Baja California. Recuperado de https://www.academia.edu/35861537/Cooperación_internacional_para_el_desarrollo_y_su_futuro_incierto_Teor%C3%ADa_actores_cambios_y_l%C3%ADmites?from=cover_page
- Ochoa Bilbao, Luis, y Prado Lallande, Juan Pablo (2017). Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional. Diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 19 (37). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6038645>
- Odriozola, I. (2019). Responsabilidad de Proteger y el Derecho Internacional de los Refugiado ¿una intersección posible? *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 4 (7), 99-115. Recuperado de

<http://biblioteca.puntoedu.edu.ar/bitstream/handle/2133/15387/05%20Odriozola.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Olarte, J. A. T. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la unión europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37. Recuperado de <http://www.uaajournals.com/ojs/index.php/cisdejournal/article/view/452>
- Osorio Zapata, J. S. (2016). *Reconstruyendo nacionalismos: consecuencias de la crisis migratorio en Europa*. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21789/OsorioZapataJuanSebastian2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Oxfam. (2020). Tiempo para el cuidado: el trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad. *Oxfam*. Recuperado de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-summ-es.pdf>
- Oxfam. (2021). El virus de la desigualdad: Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible. *Oxfam*. Recuperado de <https://www.oxfam.mx/sites/default/files/el-virus-de-la-desigualdad-resumen.pdf>
- Pérez Barahona, S. (2003). El estatuto de “refugiado” en la convención de Ginebra de 1951. *Universidad de la Rioja*. Recuperado de <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/3840>
- Prado Lallande, J. P. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. *Ponce Adame, Esther y otros (2018). Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Ciudad de México: Honorable Cámara de Diputados*, 23-46.

- Prado Lallande, J.P. (2021). *La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales*. Recuperado de https://www.academia.edu/4915822/La_dimensi3n_3tica_de_la_cooperaci3n_internacional_al_desarrollo_Entre_la_solidaridad_y_el_poder_en_las_relaciones_internacionales
- Rodríguez Albor, G., & Domínguez, R. (2017). *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Editorial Uniautónoma. Recuperado de <http://repositorio.uac.edu.co/bitstream/handle/11619/3870/Debates%20Riacci.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez, P. G. (2018). Crisis humanitaria de refugiados, cooperación internacional y desarrollo e integración europea. *El cincuentenario de los pactos internacionales de derechos humanos de la ONU: Libro homenaje a la profesora M.ª Esther Martínez Quinteiro* (pp. 389-404). Ediciones Universidad de Salamanca. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7538036>
- Serrano, M. D. P. P. (2019). El Pacto Mundial sobre los refugiados: límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (38), 2. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7200181>
- Uriarte Ayala, I. (2016). El reasentamiento de refugiados como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida. *Universidad Pontificia Comillas*. Recuperado de https://www.comillas.edu/images/catedras/refugiados/Reasentamiento_como_instumento_de_protec.pdf