

Algo más que una silla en la mesa: la participación de las personas refugiadas y la importancia de escuchar

Tristan Harley, Suyeon Lee y Najeeba Wazefadost

El Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019 fue significativo por la inclusión de representantes de las personas refugiadas. Se puede aprender mucho prestando atención a los discursos que pronunciaron, es decir, escuchando realmente sus voces.

En diciembre de 2019, ACNUR convocó el primer Foro Mundial sobre los Refugiados (GRF, por sus siglas en inglés), que reunió a más de 3000 participantes y donde se consideraron nuevos enfoques para abordar la protección de las personas refugiadas y las soluciones a nivel mundial. Uno de los aspectos más celebrados del Foro fue la novedosa inclusión de representantes de las personas refugiadas, con 70 refugiados de 22 países de origen y 30 de acogida. Además, los representantes de estas intervinieron en casi todos los paneles convocados en el evento. Tras su celebración, ACNUR hizo la siguiente reflexión: “el papel crucial de los refugiados, tanto en la preparación como en la participación en el GRF... demostró la importancia de mantenerles en el centro de las cuestiones relacionadas con sus vidas y su futuro”, lo que sentó un “importante precedente” y ha servido de “modelo para futuras buenas prácticas”.

Aunque solo representan el 2 % del total de participantes, esta inclusión de representantes de las personas refugiadas en el GRF responde a las peticiones de las comunidades de refugiados de una mayor inclusión y supone el intento más coordinado hasta ahora por parte de ACNUR y los Estados de incorporar activamente los puntos de vista de los refugiados a los diálogos intergubernamentales de alto nivel en persona. Aunque un reciente análisis histórico ha revelado que los refugiados desempeñaron un papel fundamental en el desarrollo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en los primeros años de trabajo de ACNUR, los Estados y otros no han considerado a los refugiados como una parte interesada legítima e independiente². Más recientemente, los representantes de los refugiados participaron en las consultas formales e informales que dieron lugar al Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) de 2018³, aunque esta participación fue menos destacada que en el GRF.

Hasta ahora, la mayor parte de la atención hacia la participación de las personas refugiadas

en el GRF se ha centrado en el número y la diversidad de los refugiados presentes. Sin embargo, se ha prestado mucha menos atención a los discursos pronunciados por estos representantes de los refugiados que aún son relevantes para el régimen internacional de los refugiados. En este artículo se extraen algunos de los principales mensajes y reflexiones planteados por estos defensores, junto con algunas de sus sugerencias de reforma. El artículo también anima a los lectores a que disfruten directamente de cada uno de los 64 discursos pronunciados, que están disponibles en forma de bibliografía completa con enlaces web para cada una de las grabaciones⁴.

Autoidentificación

Al escuchar a personas refugiadas hablar en el GRF inaugural, se hace evidente que los oradores se presentaron de varias maneras distintas. Ante todo, esta autoidentificación no siempre coincide con las etiquetas y los calificativos dados a los ponentes en el programa del Foro. Aunque muchos oradores se autoidentificaron como refugiados y exrefugiados (y en algunos casos se mostraron explícitamente orgullosos de esta identidad), otros se mostraron aprensivos hacia la etiqueta de “refugiado” y cómo ha afectado a su acceso a los derechos básicos en los países de acogida. Felix Sesay, copatrocinador de refugiados⁵ del evento, señaló que fue un reto ser etiquetado como refugiado, ya que eso significaba que no podía acceder a la educación cuando buscó protección en Ghana. Hina Shikhani también expresó su determinación de no dejar que “ninguna etiqueta restringiera mis capacidades y mi potencial” cuando intentó cursar estudios superiores como mujer afgana refugiada en Pakistán.

Varios oradores destacaron la humanidad de las personas desplazadas y trataron de enmarcar la protección de los refugiados en un discurso más amplio de derechos humanos. La exrefugiada rohinyá Azizah Noor subrayó, por ejemplo, que “los refugiados también son

humanos. Todas y cada una de las personas de la tierra tienen derechos humanos". La refugiada afgana Hina Shikhani se sumó a este llamamiento a la igualdad de trato compartiendo una cita de un poeta refugiado desconocido: "Y qué si soy un refugiado. Yo también soy humano".

Otros oradores se identificaron a sí mismos como defensores de los derechos humanos. Andrea Ayala se presentó como abogada, lesbiana, persona no binaria y defensora de los derechos humanos. Habló de la importancia de que las personas refugiadas tuvieran una participación significativa y de la necesidad de abordar las barreras a la igualdad de género y de hacer oír las voces de las mujeres y niñas refugiadas. De modo similar, Tina y Renee Dixon también describieron su papel como defensoras de los derechos humanos y de los derechos de las personas LGTBQ+ desplazadas.

Esta autoidentificación de los portavoces de los refugiados como defensores de los derechos humanos es notable porque legítima de otra forma su derecho a participar en los foros para la toma de decisiones. Como reafirma la Declaración de la ONU de 1998 sobre los Defensores de los Derechos Humanos "toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional".

Representación

Otra observación clave de los discursos es la gran diversidad entre los oradores en cuanto a quiénes pretendían representar. Algunos oradores hablaron en nombre de organizaciones y redes representativas ya establecidas, bien como portavoces electos o como fundadores o miembros. Entre ellos se incluían varios oradores relacionados con el Global Refugee-led Network (fundada en 2018 para facilitar una mayor autorrepresentación de los refugiados en la formulación de políticas internacionales) y el Consejo Mundial Consultivo de la Juventud (establecido por ACNUR en 2017 para mejorar su trabajo con y para los jóvenes refugiados). La aparición de estas iniciativas ha demostrado la viabilidad y la necesidad de la participación de las personas refugiadas en el derecho internacional y en los diálogos políticos. Esta participación ha desmontado suposiciones erróneas y anticuadas como que las personas refugiadas son demasiado

vulnerables, que no están capacitadas o que no pueden participar de otra manera".

Varios oradores señalaron que su participación era una representación simbólica de las personas refugiadas del mundo. Susan Grace Duku, por ejemplo, señaló que: "Siento la carga y la responsabilidad sobre mis hombros... de hablar hoy, en nombre de... los refugiados de todo el mundo". Melika Sheik-Eldin expresó de forma similar que "hoy no hablamos de nosotros mismos. Estamos hablando de los millones de refugiados... que... no tienen voz". Su discurso se centró en las necesidades de las mujeres refugiadas mayores que sufren violencia sexual y de género, que a menudo son excluidas de los debates sobre la protección de los refugiados.

Para otros, su participación estaba fuertemente vinculada a una comunidad de refugiados concreta. Azizah Noor indicó que se encontró a sí misma "sosteniendo las voces de las mujeres rohinyás que se han enfrentado a atrocidades inimaginables en un lugar al que una vez llamé hogar. Entre ellas, las sistemáticas violaciones, la tortura y el asesinato de familiares y amigos". Andrea Ayala trató de llamar la atención sobre la apremiante situación de las personas que no pueden participar. "Me ven a mí", afirmó Ayala, "pero necesito que vean a Camila, que era una mujer trans de 26 años de El Salvador... A Camila le fue denegada su solicitud de asilo por el Gobierno de Estados Unidos, y regresó a El Salvador. Fue asesinada por agentes de policía apenas un par de días después de su regreso".

Por último, otros ponentes destacaron los retos de la propia representación, tanto dentro de las comunidades de refugiados como con las partes interesadas en general. Muchos líderes de los refugiados reconocen la necesidad de garantizar la diversidad dentro de las comunidades a las que representan. Como dijo Charles Burikumaso Nsenga, "como hombre, no puedo conocer todas las necesidades de las diferentes esferas y sectores de la comunidad". Mustafa Alio sugirió que existía un doble rasero cuando las partes interesadas cuestionaban la representatividad de los líderes o colectivos de refugiados: "Es una excusa que mucha gente utiliza: ¿A quién representas y por qué tendrías que participar?". Alio, el primer asesor de refugiados nombrado por el Gobierno canadiense, subrayó que "la participación significativa es un proceso que llevará tiempo y esfuerzo" y destacó la necesidad de que las partes interesadas externas apoyen el proceso

para aumentar la representación en las iniciativas dirigidas por las personas refugiadas. Este apoyo podría incluir ayuda financiera y formación para las actividades participativas y las elecciones, o la promoción y la reforma de la ley para eliminar algunas de las barreras a la participación a las que se enfrentan los refugiados.

Mensajes clave

Uno de los elementos que distinguió los discursos de los refugiados de los de otras partes interesadas en el GRF fue el uso común de la narrativa personal. Estos suelen contar sus experiencias vitales en el desplazamiento y aprovechan sus relatos para poner de manifiesto los problemas del régimen internacional de los refugiados. Además, compartieron ejemplos locales, regionales y mundiales de buenas prácticas. Entre ellos, el desarrollo de iniciativas dirigidas por las personas refugiadas, proyectos colaborativos con los Gobiernos de acogida y organizaciones de la sociedad civil, y programas de becas de los que se han beneficiado. Además, los ponentes refugiados también propusieron recomendaciones políticas aplicables a los Estados miembros de la ONU, a los actores humanitarios y a ACNUR. Estas recomendaciones abordaban múltiples dimensiones del desplazamiento, siendo las más destacadas las relativas a la educación, la atención a las necesidades de las mujeres, las niñas y las comunidades LGTBQ+, y la participación significativa de los refugiados en la toma de decisiones.

Con relación a la educación, muchos oradores destacaron la necesidad de ampliar las oportunidades de acceder a becas para la educación terciaria para los refugiados. También destacaron la importancia de integrar a los niños refugiados en los sistemas educativos nacionales y de ampliar el acceso a la educación a distancia en los campamentos y los entornos rurales. Los oradores hicieron hincapié en la necesidad de proporcionar un acceso igualitario a las oportunidades para las mujeres y niñas refugiadas y para los miembros de la comunidad LGTBQ+, y de defender sus necesidades específicas dentro de las respuestas políticas. Por ejemplo, Tina Dixson destacó la necesidad de “mejorar las políticas de determinación de los refugiados en función de la orientación sexual, la identidad de género y las características sexuales”. También pidió a los asistentes que abordaran el “silenciamiento y eliminación intencionados de los refugiados

LGTBQ+” de los debates y documentos políticos, y señaló la ausencia de cualquier referencia a los refugiados LGTBQ+ en el GCR.

Por último, varios oradores expresaron la importancia de normalizar la participación diversa, inclusiva y sostenida de los refugiados en una serie de ámbitos de la toma de decisiones. Por ejemplo, en las conclusiones definitivas del Global Refugee-led Network se articularon propuestas concretas para mejorar la participación significativa de los refugiados y las comunidades de acogida en las decisiones que afectan a sus vidas. Primero, pidieron a ACNUR y a otras partes interesadas que apoyen el establecimiento de, al menos, un puesto de observador para los refugiados en su Comité Ejecutivo y su Comité Permanente. En segundo lugar, abogaron por que ACNUR y las instituciones regionales trabajen con los representantes de los refugiados para establecer un órgano consultivo dirigido por refugiados que se encargaría de fundamentar las respuestas de protección a nivel regional. Y, por último, pidieron a todas las partes interesadas que aumentaran los recursos monetarios y en especie para apoyar la participación de los refugiados. Cabe destacar que estas propuestas de reforma surgieron de consultas con refugiados y redes dirigidas por refugiados celebradas en seis regiones (América del Norte, América Latina, Europa, África, Oriente Medio y Asia y el Pacífico) antes del Foro.

Escuchar y responder a los refugiados

Permitir una participación significativa de las personas refugiadas no consiste únicamente en darles la oportunidad de expresar sus puntos de vista en las grandes conferencias internacionales. También se trata de cómo otras partes interesadas escuchan y responden a esos puntos de vista. ¿Están las instituciones y los propios foros debidamente diseñados para permitir que se escuchen adecuadamente las opiniones de las personas desplazadas forzosas? ¿Se toman en serio las opiniones de los defensores refugiados y se tienen en cuenta adecuadamente? Para que la participación de las personas refugiadas sea significativa, tanto los individuos como las instituciones debemos adaptar nuestra forma de escuchar y de responder.

Para los individuos, una escucha adecuada requiere comprometerse con el mensaje del orador en sus propios términos, y no solo sentir y expresar simpatía por las dificultades o sus experiencias personales. Para las instituciones,

facilitar una escucha adecuada implica establecer foros y mecanismos adecuados, tanto físicos como virtuales. Esto incluye registrar adecuadamente lo que se dijo, dar respuestas meditadas a las propuestas de reforma y dejar espacio para la reflexión y para que surjan ideas alternativas. Cualquier procedimiento verdaderamente deliberativo tiene resultados imprevisibles y debe apoyar una forma de participación abierta a un resultado que quienes ostentan el poder podrían no favorecer⁸. Aunque el GRF de 2019 supuso un importante paso adelante en cuanto a la forma de incluir a los representantes de las personas refugiadas, es necesario prestar más atención a cómo les escuchamos y respondemos en debates políticos como este.

Tristan Harley

tharley@actforpeace.org.au @drtristanharley

Asesor, Act for Peace; afiliado, Centro Kaldor para el Derecho Internacional sobre Refugiados, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva Gales del Sur (UNSW), Sídney

Suyeon Lee **slee@actforpeace.org.au**

Asesora, Act for Peace



Najeeba Wazefadost **najeeba.w.coordinator@gmail.com @NajeebaWazefado**

Asesora, Act for Peace; CEO, Asia Pacific Network of Refugees; cofundadora, Global Refugee-led Network

1. ACNUR (2020) *Resultados del Foro Mundial sobre los Refugiados (en inglés)* bit.ly/GRF-outcomes; ACNUR (2020) Participación y compromisos asumidos en el Foro Mundial sobre los Refugiados bit.ly/GRF-participation-pledges
2. Harley T (2021) "Refugee Participation Revisited: The Contributions of Refugees to Early International Refugee Law and Policy", *Refugee Survey Quarterly* número 40 bit.ly/participation-revisited
3. Ver Bahram H (2020) "Between Tokenism and Self-Representation: Refugee-Led Advocacy and Inclusion in International Refugee Policy" bit.ly/tokenism-self-representation
4. "Speaking from Experience: A Complete Bibliography of the Speeches Made by Refugees and Persons with Lived Experiences of Displacement at the 2019 Inaugural Global Refugee Forum" bit.ly/speeches-bibliography-GRF
5. ACNUR "Refugee Co-Sponsors" bit.ly/refugee-co-sponsors
6. Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. bit.ly/UN-declaration-sp
7. The Global Refugee-led Network (2022) *Power and The Margins: The State of Refugee Participation* bit.ly/power-margins
8. Andrew Dobson analiza esta idea en su libro *Listening for Democracy: Recognition, Representation, Reconciliation*.