

La representación significativa comienza en la cima: los refugiados en el Comité Ejecutivo del ACNUR

Bahati Kanyamanza y Emily Arnold-Fernandez

Los representantes de las personas refugiadas deberían conformar el 50 % del Comité Ejecutivo del ACNUR para garantizar que la Agencia de la ONU para los Refugiados esté regida por las personas a las que debe servir.

Yo, Bahati Kanyamanza, soy refugiado desde hace 22 años. Cuando alcancé la mayoría de edad en un campamento de refugiados en Uganda, me pregunté si al Estado de ese país o al de mi país de nacimiento —la República Democrática del Congo— le competía representarme en los foros mundiales. Aprendí que, en la práctica, ninguno de los dos Estados me representaba. Sin embargo, ACNUR, el organismo internacional encargado de liderar la respuesta mundial a la migración forzada, no está regentado por quienes se ven obligados a migrar. En su lugar, se rige por un Comité Ejecutivo (“ExCom”) compuesto en su totalidad por Estados.

Mi coautora Emily Arnold-Fernández y yo creemos que ha llegado el momento de cambiar esta situación. Los llamamientos a una gobernanza equitativa e integradora a todos los niveles resuenan en todo el mundo. Los actores humanitarios, desde los Estados hasta los organismos de la ONU y los colectivos de la sociedad civil, están evaluando los avances en la implementación del compromiso adquirido en el Gran Pacto de la Cumbre Humanitaria Mundial en lo que respecta a la localización, es decir, la idea de que las personas más cercanas a los retos deben desempeñar un papel central en el diseño de soluciones¹.

Un imperativo moral (y fundamental para las soluciones)

En 2016, fui cofacilitador de las Consultas Mundiales con Jóvenes Refugiados (GRYC, por sus siglas en inglés): el programa de ACNUR para entender mejor las necesidades, deseos y retos de los jóvenes refugiados, así como sus ideas para encontrar soluciones. En estas consultas surgió un tema común: *Ustedes hacen*

planes para nosotros, pero sin nosotros; y no nos conocen. El mensaje de los jóvenes refugiados a ACNUR y a otras partes interesadas en el ámbito de la migración forzada era sencillo: *Si quieren resolver nuestros problemas, primero hablen con nosotros y déjenos participar.*

En el fondo, decidir el destino de los refugiados sin su participación no es ético. Puesto que son las principales afectadas por las migraciones forzadas, las principales refugiadas tienen derecho a tener voz y que esta esté en el centro de las estructuras de toma de decisiones. Sin embargo, en todo el mundo se les margina en lo que respecta a la gestión pública, el diseño y la aplicación de las respuestas a la migración forzada, a nivel local, nacional, regional e internacional.

Esta marginación también pone trabas a que haya soluciones. Cuando las personas refugiadas no participan de forma significativa, las respuestas a la migración forzada pasan por alto importantes prioridades, no entienden las necesidades más básicas y generan desconfianza entre los refugiados y las entidades que se supone que los apoyan o representan. Los resultados pueden ser desastrosos.

Por ejemplo, entre 2000 y 2005, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) distribuyó maíz entre los 50 000 refugiados que residían en el asentamiento de Kyangwali, donde yo también vivía. Sin embargo, los refugiados de Kyangwali ya estaban cultivando maíz con el objetivo de venderlo para poder mantener a sus familias. Cuando el PMA inundó el mercado con maíz gratis, los precios se desplomaron y los miles de kilos de maíz cultivado se dejaron pudrir. Esto podría haberse evitado si los refugiados hubieran estado representados

en los órganos decisorios que determinan sus necesidades y planifican las respuestas.

Desde la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes que tuvo lugar en septiembre del mismo año, la participación de las personas refugiadas en las respuestas a los desplazamientos ha sido ampliamente aceptada como necesaria desde el punto de vista moral y pragmático, aunque esto no siempre se traduce en la práctica. El Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) de 2018 nombra explícitamente a las personas refugiadas como partes interesadas en el diseño de soluciones compartidas para los retos del desplazamiento forzado. La consigna *Nada sobre nosotros sin nosotros* se ha hecho cada vez más común a medida que las redes y organizaciones dirigidas por refugiados (RLO) han surgido como voces significativas en los últimos cinco años en las conversaciones globales sobre los refugiados. La sociedad civil ha empezado a poner en práctica la teoría, por ejemplo, implementando las recomendaciones de las Directrices para la Participación Significativa del Global Refugee-led Network² y utilizando los fondos de la iniciativa Resourcing Refugee Leadership Initiative para dirigir recursos a las RLO³. Sin embargo, los Estados y ACNUR — antes con mucho más poder en las respuestas al desplazamiento forzado— se han quedado atrás a la hora de instituir la participación de las personas refugiadas en su toma de decisiones.

La representación en la cima

Al igual que la mayoría de las instituciones internacionales (aunque no todas), el Comité Ejecutivo del ACNUR está formado íntegramente por Estados. La lógica que subyace a esta estructura es que los Estados representan los intereses de su población, pero, en el caso de la población refugiada, esta lógica no es aplicable. Un refugiado es una persona cuyo Estado le ha fallado. El Gobierno de su país de origen amenaza con perseguirla o ha incumplido su obligación fundamental para con ella, en el sentido de que no puede o no quiere protegerla de la persecución, la guerra o de una grave perturbación del orden público. Pretender que un Estado de origen sea competente para representar a un refugiado en la toma de decisiones internacionales, después de haber incumplido su deber mucho más básico de protección, resulta irrisorio.

Al mismo tiempo, los refugiados más afectados por las acciones de ACNUR no son

ciudadanos de los países donde residen. No tienen derecho a votar. Rara vez tienen los mismos derechos que la población de ese país en lo que respecta a otras formas de participación democrática, y en algunos lugares están internados o detenidos sin acceso a nadie que pueda representar sus intereses en los espacios cívicos. Además, la mayoría de los Estados que acogen a una población importante de personas refugiadas las consideran huéspedes temporales; de hecho, el GCR no recoge casi ninguna referencia a la integración dentro de un país de acogida, y en la práctica son pocos los que permiten la integración o proporcionan una vía clara y fácil para obtener la ciudadanía u otros medios para conseguir el derecho al voto.

La mayoría de los Gobiernos de los países de acogida no se creen obligados a representar a los que han buscado refugio dentro de sus fronteras. De hecho, tanto en el transcurso de los debates sobre los desplazamientos forzados como en sus acciones, los países de acogida afirman rutinaria y públicamente que su deber de representar a su población les exige resistirse a las medidas destinadas a “mejorar la situación de los refugiados”, aplicar “los convenios internacionales de protección de los refugiados” y “promover... la asimilación... y la admisión de los refugiados”⁴. Todos ellos son elementos centrales del mandato de ACNUR, cuya supervisión corresponde al Comité Ejecutivo de la agencia.

La conclusión es inevitable: las personas refugiadas no pueden confiar en que su Estado de acogida les represente. Hasta que, y a menos que, un refugiado obtenga una nueva ciudadanía, no estará representado por ningún Estado y, por tanto, no contará con representación en el Comité Ejecutivo del ACNUR a menos que este órgano sea reestructurado para incluir a representantes de los refugiados.

La OIT: un precedente para la representación de las personas refugiadas

Afortunadamente, una estructura alternativa —adoptada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— podría servir de modelo para rediseñar el Comité Ejecutivo del ACNUR. La estructura de gobernanza tripartita de la OIT permite la representación directa de las dos poblaciones más directamente afectadas por las decisiones de esta organización: los trabajadores y sus empleadores. Los trabajadores y los empleadores representan el 50 % del Consejo de Administración de la OIT (el equivalente al Comité Ejecutivo del ACNUR),



Alejandra Macías Delgadillo, directora ejecutiva de Asylum Access México, hablando en una sesión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., 2019 (Créditos: Asylum Access)

así como el 50 % de los demás órganos que la componen, como la Conferencia de la OIT.

La motivación última de la OIT para emplear esta estructura es dar “la misma voz a los trabajadores, a los empleadores y a los Gobiernos para garantizar” que los puntos de vista de los trabajadores y de los empleadores estén “fielmente reflejados” en la “elaboración de políticas y programas”⁵. Si sustituimos arriba “trabajadores” y “empleadores” por “refugiados”, vemos que el modelo de la OIT se basa exactamente en los principios que han llegado a ser ampliamente aceptados como base necesaria para las respuestas al desplazamiento forzado. Para preservar su relevancia y autoridad moral, ACNUR debe ahora construir una estructura de gobierno revisada, similar a la de la OIT.

Las propuestas de representación de las personas refugiadas en la toma de decisiones a nivel mundial se encuentran a veces con reticencias por si las redes de representación de los refugiados no son perfectamente democráticas. Más allá de lo absurdo de aplicar este argumento al Comité Ejecutivo del ACNUR —porque los Estados tampoco son perfectamente democráticos—, el modelo de la OIT ofrece una forma sencilla y pragmática de superarlo: los representantes no estatales de la OIT se seleccionan “de acuerdo con las organizaciones nacionales más representativas de los empleadores y de los trabajadores”

respectivamente⁶. Con el aumento de las redes y las RLO activas en todo el mundo, ya existen las estructuras organizativas necesarias para seleccionar a los representantes de forma justa. Y con la plétora actual de herramientas digitales gratuitas de comunicación e interpretación, es fácil conseguir una amplia participación en los procesos de selección. Así, el Comité Ejecutivo del ACNUR podría replicar fácilmente el enfoque de la OIT, con representantes de los refugiados seleccionados a nivel nacional o regional.

Nuestra propuesta para el Comité Ejecutivo del ACNUR

Creemos que cualquier propuesta de representación de las personas refugiadas en el Comité Ejecutivo del ACNUR debería generarse a través de un proceso inclusivo que involucrase a los refugiados de todo el mundo. Aquí ofrecemos algunas ideas iniciales sobre lo que podría incluir una propuesta de este tipo, como medio para impulsar la reflexión y el diálogo por parte de las personas que han vivido el desplazamiento forzado y de otras que trabajan con y para ellas.

Representación equitativa: los representantes de los refugiados deberían contar con una representación equitativa en el Comité Ejecutivo del ACNUR, de manera que formaran el 50 % del órgano y los Estados, el otro 50 %. El 50 % de la representación está en consonancia con el modelo de la OIT y garantiza que los refugiados

tengan una verdadera voz en el Comité Ejecutivo; cualquier cifra por debajo de esa significaría que los más afectados por las decisiones que se tomaran podrían ser superados por los votos de los demás.

Selección por parte de los refugiados: los representantes de los refugiados deben ser elegidos por los propios refugiados, no por los Estados o por ACNUR. Los Estados no deberían participar en la decisión de qué refugiados son los representantes más adecuados. En caso de que los Estados deban proporcionar credenciales formales para todos los representantes de todos los órganos de la ONU, entonces cualquier nuevo procedimiento de nombramiento para la representación de los refugiados debería incluir una disposición que exija a los Estados proporcionar automáticamente credenciales a cualquier representante de los refugiados seleccionado.

Representación diversa: es importante garantizar una representación adecuada de las diversas experiencias de desplazamiento. Aunque hay muchas maneras de alcanzar la diversidad en la representación, algunas ideas que se podrían explorar serían: a) Invitar a cada red regional dirigida por refugiados a designar un determinado número de representantes. Esto tendría la ventaja de permitir a cada red diseñar su propio proceso de selección, en lugar de prescribir uno preestablecido para todas las regiones. b) Asignar los puestos de representación de manera proporcional a la población de refugiados del país de acogida. Por ejemplo, en un país con una población de tres millones de refugiados, dicha población podría elegir a nueve representantes de los refugiados, mientras que una población de refugiados de un millón podría tener tres representantes. Las poblaciones de refugiados más pequeñas podrían rotar la selección de un representante entre ellas. c) Para cada Estado que participe en el Comité Ejecutivo del ACNUR, se selecciona el correspondiente representante de los refugiados que resida en ese Estado. Todas estas opciones tienen pros y contras que deben ser discutidos y debatidos junto con otras opciones no mencionadas aquí.

Ya existen varias redes regionales dirigidas por refugiados, como RELON en África y APNOR en la región de Asia-Pacífico, que se organizan colectivamente en una metared mundial, la Global Refugee-led Network⁷. Los miembros de estas redes regionales son organizaciones dirigidas por refugiados que están profundamente arraigadas en sus

comunidades y gozan de su confianza. En conjunto, todas estas entidades conforman una infraestructura de gobernanza participativa que podría asumir el reto de seleccionar y equipar a los representantes de los refugiados como miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR.

Sin embargo, antes de que esto ocurra, la Asamblea General de la ONU deberá aprobar una resolución en la que se solicite al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que revise la Resolución 672 (VVX) —aquella mediante la que se creó el Comité Ejecutivo del ACNUR— para permitir la presencia de representantes de los refugiados. Creemos que la representación equitativa de los refugiados no puede esperar: el momento de este cambio es ahora.

Bahati Kanyamanza *bahati.kanyamanza@asylumaccess.org @BKanyamanza*
Director Adjunto de Alianzas, Asylum Access; Cofundador, COBURWAS International Youth Organization to Transform Africa

Emily Arnold-Fernandez *emily.arnoldfernandez@gmail.com @EmilyAF47*
Expresidenta y CEO, Asylum Access; investigadora adjunta, Iniciativa sobre Derecho de los Refugiados, Universidad de Londres

1. bit.ly/grand-bargain
2. Global Refugee-led Network (2019) *Meaningful Participation Guidelines as Transformative Leadership: Guidelines for Concrete Action* bit.ly/refugee-participation-guidelines
3. Resourcing Refugee Leadership Initiative “Solicitar un donativo” <https://es.refugeeslead.org/apply>
4. ACNUR *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* artículo 8 bit.ly/UNHCR-statute
5. OIT “Acerca de la OIT” bit.ly/about-ILO-sp
6. OIT “Conferencia Internacional del Trabajo” bit.ly/ILO-conference-sp
7. <https://globalrefugeenetwork.org>

