Escucha mi voz: la participación de la población refugiada en la formulación de políticas en Kenia

Lilian Obiye

La participación de la población refugiada en los recientes cambios legislativos en Kenia demuestra cómo la colaboración pública puede utilizarse como herramienta para empoderar y darl la oportunidad de influir en la política.

La participación pública es fundamental para el desarrollo de una buena política. A partir de la creencia de que quienes se vean afectados tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones, se contribuye al empoderamiento de las comunidades y a la formulación de políticas bien fundadas. Sin embargo, las personas refugiadas —que pueden ser percibidas como una amenaza para la armonía interior del país, y vistas como vulnerables e incapaces de tomar decisiones sobre sus vidas— a menudo son excluidas.

Algunos ejemplos de participación pública son el voto, la asistencia a reuniones y la participación en debates políticos. En el contexto de la protección de los refugiados, ACNUR define la participación pública como "la inclusión plena e igualitaria de todas las personas de interés en los procesos y actividades de toma de decisiones en las esferas públicas y privadas que afecten a sus vidas y a la vida de sus comunidades"[1].

El derecho a la participación en el derecho internacional

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados no trata explícitamente sobre los derechos políticos de los refugiados en el país de asilo. Sin embargo, el artículo 7 párrafo 1 señala que la población refugiada debería recibir el mismo trato (incluidos los derechos políticos) que los demás "extranjeros". La Convención señala además en el artículo 7 párrafo 3 que deberían seguir disfrutando de los derechos que ya disfrutaban en su país de origen.

El derecho internacional de los derechos humanos incluye disposiciones más específicas relativas a la participación pública de la ciudadanía, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, la participación pública está integrada en una serie de derechos interconectados, como la libertad de opinión y el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de comunicación, con independencia de las fronteras, tal y como dispone el artículo 19 del ICCPR. Es significativo que el ICCPR garantice no solo el "derecho", sino también la "oportunidad" de participar en la dirección de los asuntos públicos.

Más recientemente, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR) de 2018 prevé específicamente la participación de las personas refugiadas en los procesos de toma de decisiones; en el párrafo 34 que establece que "las respuestas son más eficaces cuando involucran de manera activa y significativa a las personas a las que pretenden proteger y asistir".

Beneficios de la participación

Las personas desplazadas se ven afectadas —al igual que las comunidades de acogida— por la política y la legislación desarrolladas en el país de asilo. La participación pública contribuye a que la comunidad conozca mejor las propuestas legislativas, creando un sentido de responsabilidad compartida y contribuyendo al empoderamiento y a las prácticas inclusivas. También promueve el ejercicio democrático y responsable del poder por parte de los dirigentes. El Gobierno tiene la oportunidad de escuchar directamente a las personas afectadas, por ejemplo, cuando hablan sobre las deficiencias que habría que subsanar para mejorar la prestación de servicios. La población, por su parte, adquiere un mayor sentimiento de pertenencia, algo especialmente importante para las personas refugiadas y que ayuda a fomentar la unidad, la confianza y la dignidad[2]. A estas se les debería dar una oportunidad real de influir en las decisiones políticas mediante el acceso a la información, los datos o los documentos oportunos y pertinentes relacionados con la formulación de políticas y su implementación.

La participación pública en Kenia

El derecho a participar en los asuntos públicos está consagrado en la Constitución de Kenia

de 2010, según la cual el poder soberano recae en el pueblo, incluida la población refugiada. El artículo 10 hace referencia específicamente a la "participación del pueblo" (popularmente denominada "participación pública") en una lista de valores y principios nacionales de gobernanza vinculantes[3]. El artículo 118 establece que el Parlamento llevará a cabo sus actividades de forma abierta y facilitará la participación e intervención del público en los asuntos legislativos.

Desde que se aprobó la Constitución en 2010, los tribunales de Kenia han invalidado un número cada vez mayor de leyes y políticas debido a una participación pública inadecuada. En 2017, el Tribunal de Apelación de Kenia comentó que *"la cuestión de la participación pública es de inmensa importancia teniendo en cuenta la primacía que se le ha dado en la ley suprema de este país y en los estatutos pertinentes relativos a las instituciones que afectan a la vida de las personas"*[4]. De ello se desprende que la población y todas las partes interesadas tienen derecho a impugnar cualquier acto administrativo, legislación o decisión sobre políticas públicas por motivos de una participación pública inadecuada.

La participación de las personas refugiadas en Kenia

Los tribunales kenianos han sostenido que la norma que debe aplicarse en la participación pública es la de la "razonabilidad", dependiendo de las circunstancias y los hechos de cada caso. Este requisito de participación pública se extiende a los refugiados. En 2020, el Tribunal Constitucional de Kenia invalidó las Directrices para la Elección de Líderes de la Comunidad de Refugiados por considerar que el Departamento de Estado no había celebrado ningún foro público para calibrar las preocupaciones y obtener las aportaciones de la comunidad refugiada antes de la formulación de las Directrices[5].

En 2017, se presentó el proyecto de ley de refugiados de 2016 al presidente para que lo firmara. Este establece disposiciones para el reconocimiento, la protección y la gestión de las personas refugiadas en Kenia. Pero el presidente se negó a firmarlo y lo devolvió a la Asamblea Nacional para que lo reconsiderara, alegando falta de participación pública durante su elaboración[6]. Lamentablemente, el Parlamento se disolvió en 2017 y no se pudo debatir el proyecto de ley. Pero, a pesar de que caducara, siguió existiendo el ímpetu por revisarlo. En 2019, los parlamentarios instituyeron una serie de medidas para facilitar la participación pública, en especial la de la población refugiada.

En primer lugar, los diputados visitaron los campamentos de refugiados de Kakuma y Dadaab para tratar con la población refugiada y la comunidad de acogida y conocer de primera mano sus experiencias. También se reunieron con funcionarios y líderes locales que les trasladaron sus retos, preocupaciones y recomendaciones. La visita a los campamentos brindó a muchos refugiados la oportunidad de interactuar informalmente con los diputados y compartir sus historias y preocupaciones. Por ello, el nuevo Proyecto de ley de refugiados de 2019 reflejó algunas de ellas e incluyó una de las propuestas específicas realizadas por los refugiados, que tenía que ver con el uso compartido de los recursos entre los refugiados y la comunidad de acogida.

Una vez presentado el proyecto de ley en la Asamblea Nacional, una comisión gubernamental tramita formalmente la participación pública. Para el Proyecto de ley de refugiados de 2019, el Comité Departamental de Administración y Seguridad Nacional publicó un anuncio en los periódicos locales invitando al público a presentar sus memorandos sobre el proyecto de ley. El anuncio también invitaba a la gente a asistir a foros de participación pública en seis zonas densamente pobladas por refugiados: Nairobi, Mombasa, Nakuru, Eldoret, el campamento de refugiados de Kakuma y el campamento de refugiados de Dadaab. Los seis foros ofrecieron la oportunidad de que las personas refugiados y solicitantes de asilo, las ONG, los Gobiernos de los condados y los representantes del mundo académico compartieran sus opiniones sobre la ley. Esta amplia consulta con el público, incluida la población refugiada, contrasta fuertemente con el único foro de participación pública realizado en 2017, al que solo asistieron un puñado de personas, en representación únicamente de las ONG.

La participación de las personas refugiadas en las consultas relacionadas con el Proyecto de ley de refugiados de 2019 fue respaldada por una serie de medidas para garantizar que tuvieran las destrezas, el conocimiento y la confianza para participar de manera efectiva. Antes de las consultas formales, varias partes interesadas con conocimientos sobre el derecho de las personas refugiadas celebraron sesiones formativas

con estas. Esta formación fue decisiva para desmitificar la proposición de ley, comunicar claramente la importancia de las disposiciones para la población refugiada y presentar los conceptos básicos de la redacción legislativa y el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. Luego, pudieron redactar un memorando por escrito antes de las consultas, en el que detallaban sus propuestas, entre ellas la necesidad de que el Gobierno mantuviera la confidencialidad de la información sobre las personas refugiadas y la necesidad de aumentar a 30 días el plazo concedido para declarar su intención de solicitar asilo. Este memorando fue firmado y remitido a los diputados, y posteriormente calificado por el presidente del Comité, Paul Koinange, como "pertinente y útil para la revisión del proyecto de ley"[7].

La oportunidad de que los diputados escucharan a personas de los campamentos de Kakuma y Dadaab influyó tanto en los diputados como en los refugiados. Para estos últimos, el trato con los parlamentarios durante esta visita complementó y aumentó el impacto de su formación previa y el desarrollo de sus capacidades en materia de derecho de los refugiados. En el caso de los diputados, el impacto se derivó de las interacciones personales. Durante un debate parlamentario, por ejemplo, el diputado Oku Kaunya contó que conoció a un joven que había nacido en 1991 en el campamento de refugiados de Dadaab y que, ahora con 28 años, seguía residiendo en el campamento. Instó a la Asamblea Nacional a que dotara de derechos a esas personas.

Recomendaciones para permitir la participación efectiva de la población refugiada

La participación pública de las personas refugiadas en el desarrollo de la Ley sobre Refugiados de Kenia, de 2021[8] nos dejó cuatro lecciones clave:

- Las personas refugiadas proceden de muchos países y hablan diversas lenguas. Sin embargo, el proyecto de ley solo se publicó en inglés. La traducción de la documentación relativa a políticas gubernamentales a los idiomas clave permitiría que muchas más personas leyeran, entendieran y participaran en el proceso de revisión.

- Es importante que la población refugiada entienda la forma, el alcance y la finalidad de cualquier proceso de participación política[9].

- Los actores no estatales, como las organizaciones nacionales o las dirigidas por personas refugiadas, pueden ser efectivas a la hora de ejercer presión en favor del reconocimiento, la promoción y la participación de los refugiados en la formulación de la legislación, supervisando y pidiendo cuentas a los dirigentes.

- Hay que prestar especial atención a cómo permitir que los colectivos minoritarios y marginados de la comunidad de refugiados participen en el desarrollo legislativo. Todas las voces tienen el mismo valor.

Lilian Obiye
Lilianobiye@rckkenya.org @LilianNyaboke
Responsable de Programa, Programa de Desarrollo Normativo de Promoción y Gobernanza, Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés)

1. ACNUR (2008) *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas* bit.ly/unhcr-handbook-sp

2. Harley T and Hobbs H (2020) "The Meaningful Participation of Refugees in Decision-Making Processes: Questions of Law and Policy", Refugee Law Vol 32 Número 2 bit.ly/meaningful-participation

3. bit.ly/kenya-constitution

4. Gobierno del Condado de Kiambu y otros 3 contra Robert N. Gakuru y otros [2017] eKLR http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/137956

5. Okiya Omtatah Okoiti contra la Secretaría de Asuntos sobre los Refugiados de Kenia y otros 2 [2020] eKL. http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/203986/

6. Owino S (2017) "Uhuru rejects bill giving refugees right to jobs and land" *Business Daily* bit.ly/uhuru-rejects-bill

7. La Asamblea Nacional (2020) *Departmental Committee on Administration and National Security Report on: The Refugees Bill, 2019* bit.ly/national-assembly-report

8. El proyecto de ley de refugiados de 2019 se firmó y convirtió en la Ley sobre Refugiados de 2021 en noviembre ese último año.

9. Jones W (2019) *Refugee Voices*, World Refugee Council Research Paper No 8 bit.ly/refugee-voices-paper

BY-NC-ND