

Cómo las ONG han ayudado a dar forma al reasentamiento

Amy Slaughter

Las ONG tienen un rico historial de implicación en la identificación de casos y remisiones para el reasentamiento y han ayudado a que aumenten las cifras, a mejorar los procesos y a hacer que el reasentamiento sea más equitativo y responsable de cara a los refugiados.

Aunque es fácil impacientarse con los fallos en el reasentamiento, es importante tener en cuenta los avances de las últimas décadas y el papel que han desempeñado las organizaciones no gubernamentales (ONG) en su evolución.

La implicación de la sociedad civil en el reasentamiento es anterior a la creación de la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, y el establecimiento de programas de reasentamiento oficiales por parte de los países receptores. Los colectivos humanitarios religiosos y laicos identificaron a los refugiados y les asistieron para que se reasentaran antes, durante y después de la segunda guerra mundial. Con la crisis de Indochina en los años 70 y 80, Estados Unidos (EEUU) desarrolló el Programa de Salidas Organizadas con la ayuda de la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) para someter a examen a los solicitantes que reunieran los requisitos. El papel de ACNUR consistía básicamente en mediar en los acuerdos entre Vietnam y EE. UU. más que en identificar a las personas que había que reasentar. Del mismo modo, los indochinos que huyeron a Tailandia fueron identificados y procesados para su reasentamiento por algunas ONG como el Comité Internacional de Rescate (CIR).

El otro grupo de casos de desatendidos que predominaba en los años 80 y a principios de los 90 era el de las minorías religiosas soviéticas. En lo que respecta a los vietnamitas, las ONG fueron agentes de control de primera línea para el reasentamiento, sobre todo la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS, por sus siglas en inglés) en Viena y Roma. Las ONG que trabajaban codo con codo durante este periodo con los Gobiernos se encargaban del grueso del trabajo de identificación y remisión de los casos. Hasta entonces, el reasentamiento se consideraba como una política extranjera o un problema de inmigración de los Estados receptores, que debía ser gestionado a través de sus propios canales con escasa implicación de ACNUR.

El cambio hacia el papel mayor de ACNUR en el reasentamiento que vemos en la actualidad se produjo a mediados de los años 90, tras el fin de la Guerra Fría. En concreto, EEUU cambió su política en 1995 para dar prioridad a los casos remitidos por ACNUR en vez de a listas de grupos de competencia específicos para EEUU que pudieran acceder directamente al reasentamiento a través de una de las ONG asociadas al Departamento de Estado. Aunque se pretendía crear un sistema global más equitativo centrado en las necesidades humanitarias, la consecuencia inesperada fue una escasez crónica de remisiones durante los siguientes doce años, ya que ACNUR no tenía capacidad inmediata para suplir los casos generados históricamente por las ONG mediante los programas de “acceso directo”.

La lucha para cubrir las cuotas

En respuesta a las críticas y a las advertencias de que eso podría menoscabar la credibilidad de ACNUR ante los países de reasentamiento, amenazar la financiación en el futuro y dar lugar a una reducción de las cuotas¹, ACNUR asumió el desarrollo de un programa de reasentamiento “racionalizado” en el que se aplicarían criterios consistentes y que contaría con personal profesional y formado. Llegados a este punto, se codificaron los criterios de reasentamiento que conocemos hoy en día y en 1996 se publicó el primer *Manual de Reasentamiento*. El primer foro de coordinación —las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento— se creó con el objetivo original de establecer una estrategia para reducir la brecha entre las remisiones y las cuotas. También en aquel momento, en su esfuerzo por atender las demandas de los países de reasentamiento, ACNUR se centró intensamente en el desarrollo de su capacidad interna más que en crear modelos de alianza con las ONG, como habían estado haciendo con éxito los Estados de reasentamiento. Las alianzas

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

entre los Estados y las ONG han coexistido con el sistema de remisión de ACNUR, lo que significa que este último no disponía de un rico historial de alianzas con ONG dedicadas al reasentamiento sobre el cual trabajar.

La excepción notable a esta tendencia fue el desarrollo en 1998 de un programa de despliegue administrado por la Comisión Católica Internacional de Migración para complementar al personal de reasentamiento de ACNUR pero, debido a la escala del programa, no se llegó a desarrollar tanto como se había previsto, lo que provocó el traslado provisional del personal de la ONG. La gran demanda de personal ha dado lugar a que a la mayoría se les contrate específicamente para el despliegue de ACNUR, a veces sin que tengan experiencia previa trabajando con ONG.

Durante esta época, se experimentó también con otras formas de alianza para la identificación de casos y remisiones. Cabe destacar que a principios de la primera década del siglo XXI el CIR de Pakistán inició un proyecto para identificar a los afganos que se encontraban en situación de riesgo y remitirlos a ACNUR para que evaluara su reasentamiento. La razón subyacente fue que la escala de la crisis de los refugiados en Pakistán permitió que ACNUR gestionara únicamente aquellos casos que se autoidentificaban para el reasentamiento, mientras que otra ONG podría centrarse en ampliar su alcance para hallar los casos más vulnerables. El CIR trabajó de cerca con las ONG locales en el proceso de identificación y, al no tener que lidiar con la totalidad de la enorme crisis como hiciera ACNUR, pudo dedicar sus recursos a realizar visitas a domicilio y a verificar mejor los méritos de cada caso.

En Kenia durante el año 2002, como consecuencia de un escándalo de corrupción que interrumpió las actividades de reasentamiento de ACNUR, la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (Hebrew Immigrant Aid Society) desarrolló un programa de identificación y remisión para el reasentamiento². El Departamento de Estado de EEUU, frustrado por la constante falta de remisiones suficientes por parte de ACNUR para cubrir su cuota anual de admisiones, ofreció una serie de cursos de formación a las ONG con el objetivo de que estas acabaran estando autorizadas para remitir casos a EEUU. Esta iniciativa se acabó abandonando, en parte porque pocas agencias se inscribieron en esta formación y, de las que sí, se remitieron pocos casos.

Para una nueva generación de profesionales del reasentamiento ACNUR era el único agente de remisión conocido. Y para muchos países europeos la norma era la confianza en ACNUR y la falta de participación de las ONG, de modo que la implicación significativa por parte de estas últimas se fue convirtiendo en un recuerdo. En 2003, el total de remisiones de ACNUR a dividir entre todos los países de reasentamiento era de 35 000, lo que equivalía solo a la mitad de la cuota de Estados Unidos.

El resurgimiento de la implicación de las ONG

Al ver el desfase entre los espacios sin utilizar y la gravedad de las necesidades de las que eran testigos sobre el terreno, más ONG se sintieron impelidas a hallar modos de reforzar la capacidad operativa. Al entender que el punto de inflexión dependía de que el personal realizase la identificación y las remisiones, RefugePoint³ se fundó en 2005 con el objetivo inicial de garantizar que las cuotas de reasentamiento disponibles se utilizaran por completo, especialmente en los casos africanos, que habían sido históricamente poco exitosos en comparación con otras regiones.

La transferencia de personal de reasentamiento de las ONG a ACNUR se ha convertido en algo habitual. La Comisión Católica Internacional de Migración es, con diferencia, la mayor proveedora y esta "mano de obra auxiliar" produce en conjunto en torno al 60 % de todas las remisiones de reasentamiento anuales. Más allá del despliegue de personal para ACNUR que llevan a cabo, las ONG internacionales siguen trabajando con las nacionales y les siguen impartiendo formación con el fin de ampliar el alcance del reasentamiento y llegar a los casos a los que, de otro modo, no podrían acceder; también utilizan su posición privilegiada en las comunidades de refugiados para identificar los casos de las personas con más peligro y remitirlos a ACNUR para que los estudie. En la actualidad hay un conjunto de herramientas en línea alojadas en la página web de ACNUR que busca que las ONG identifiquen casos y, en consecuencia, promover que las oficinas locales de dicho organismo acojan y procesen las remisiones de las ONG⁴.

Aunque es difícil identificar las diversas contribuciones que dieron lugar al gran aumento de su capacidad y a que se cumpliera con las cuotas estipuladas, el hecho de que en los últimos años las ONG se hayan convertido en fuentes de remisión fiables y de

confianza para los casos de reasentamiento —y que ACNUR haya adoptado una mayor predisposición a aliarse con ellas—, sin duda es un objetivo cumplido para el programa. Más allá de la capacidad añadida, la implicación de las ONG ha aportado otros beneficios. Mientras que ACNUR debe centrarse por necesidad en generar suficientes remisiones para responder a las demandas de los donantes y países de reasentamiento, las ONG son más libres de centrarse en la vulnerabilidad y los méritos de los casos individuales.

Uno de los objetivos de RefugePoint ha sido garantizar un acceso equitativo al reasentamiento, tanto en el sentido de la distribución geográfica de las oportunidades de reasentamiento como en la distribución demográfica dentro de dichas geografías. A lo largo de los años, este también ha sido un objetivo declarado de ACNUR y de los Gobiernos de los países de reasentamiento. RefugePoint ha realizado un seguimiento del porcentaje remitido por países en África, por ejemplo, y de ahí surge una imagen cada vez mejor. En 2005 se remitió a refugiados de 23 nacionalidades diferentes desde 28 países de acogida distintos de África. En 2015 fueron hasta 28 las nacionalidades remitidas de 34 países de acogida y las cifras de remisión para esos mismos años aumentaron de 15 000 a casi 39 000.

Conclusión

El aumento de la implicación de las ONG en el proceso de identificación y remisión durante

la pasada década ha conllevado que se pongan de relieve cuestiones como la equidad o la rendición de cuentas, lo que ha hecho que el programa de reasentamiento en su conjunto mejore y se vea reforzado. Hacia mediados de la década de los 90 el reasentamiento era una actividad impulsada por unos pocos países por diferentes motivos, tanto humanitarios como de política exterior. En su siguiente fase, el reasentamiento pasó a ser definido y liderado por ACNUR. En su fase actual, el reasentamiento podría beneficiarse de una mayor rendición de cuentas, y puede que sea el momento propicio para establecer una medición común de su impacto, más allá del número de remisiones. Como comunidad podríamos desarrollar medidas, por ejemplo, para responder a las preguntas acerca de cuán efectivo es el reasentamiento como solución duradera, cuán equitativa es su implementación, y si está llegando a aquellas personas que más lo necesitan.

Amy Slaughter slaughter@refugepoint.org
Directora de Estrategias, RefugePoint
www.refugepoint.org

1. Frederiksson J. and Mougne C. (1994) *Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice* [El reasentamiento en los años 90: análisis de la política y las prácticas] (Informe de Evaluación de ACNUR) www.unhcr.org/3ae6b6fd4.pdf
2. Véase el artículo redactado por Melonee Douglas, Rachel Levitan y Lucy Kiama
3. Originalmente bajo el nombre de Mapendo International
4. ACNUR (2015) *UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement* [Herramientas ACNUR-ONG para la cooperación a nivel práctico en los casos de reasentamiento] <http://bit.ly/UNHCR-NGO-resettlement-toolkit>