

Ampliar el papel de las ONG en el reasentamiento

Melonee Douglas, Rachel Levitan y Lucy W. Kiama

A raíz de las crecientes necesidades de reasentamiento global y de que cada vez hay más refugiados viviendo fuera de los campamentos, las ONG son las únicas que están en posición de identificar y entrevistar a los refugiados vulnerables y de desempeñar el papel principal en el reasentamiento de los refugiados.

Los campamentos, para bien o para mal, han sido la columna vertebral del reasentamiento de refugiados en todo el mundo; la mayoría de las remisiones proceden de sectores de la población cuya base está establecida en los campamentos y son remitidos a países de reasentamiento (los que se ofrecen a reasentar a los refugiados) casi exclusivamente a través de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados. Gracias a que un gran número de poblaciones

refugiadas viven en los campamentos y se registran para acceder a los servicios, ACNUR y sus socios pueden identificar fácilmente los casos y remitirlos para su reasentamiento. A los países de reasentamiento les parecía bien que gracias a los campamentos se pudiera realizar un registro organizado y sistemático, llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado, la identificación, la remisión y ejecutar el envío de los trámites.

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

A medida que un número mayor de refugiados empezó a establecerse fuera de los campamentos, los mecanismos tradicionales de identificación y remisión en los que se basaba el programa de reasentamiento no se trasladaron bien desde los campamentos a los entornos urbanos y ACNUR tuvo que identificar a los refugiados que necesitaban ser reasentados principalmente a través de los datos de registro y de determinación de la condición de refugiado. En los países de acogida donde el registro y la determinación de la condición de refugiado no eran fiables, y en aquellos en los que ACNUR no podía llegar hasta las comunidades de refugiados más vulnerables, la identificación se convirtió en un reto.

En respuesta a este panorama cambiante de los refugiados, a principios de la década del 2000 Canadá y EEUU autorizaron a dos organizaciones no gubernamentales (ONG) en la región de África —RefugePoint (entonces llamada Mapendo International) y la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS, por sus siglas en inglés)— para que les remitieran los casos de fuera de los campamentos directamente a ellos, y crearon una estructura paralela al proceso de reasentamiento de ACNUR. Estas “remisiones directas”, aunque son pocas en comparación con el número de derivaciones de ACNUR, supusieron durante algunos años una proporción importante del total de derivaciones en Nairobi y Kampala, las dos ubicaciones urbanas en las que operaban. Este programa de remisión relativamente modesto sigue operando en África.

A pesar del aumento de las demandas de casos por parte de los países de reasentamiento los programas de remisión directa de las ONG no han aumentado proporcionalmente, ni en términos de ubicación del programa ni de cifras de ONG involucradas. Para satisfacer la necesidad, los donantes, los países de reasentamiento y ACNUR deberían respaldar e implementar programas de remisión directa por parte de las ONG de manera más amplia, aumentar el número de organizaciones no gubernamentales especializadas que participen en la remisión de casos e incrementar el número total de casos adecuados de personas vulnerables remitidos.

El valor de las remisiones directas de las ONG

Además de aumentar la cifra global de casos remitidos, hay otros beneficios significativos de ampliar los programas de remisión

directa de las ONG. En primer lugar está la creación de vías paralelas en el sistema de reasentamiento. Esto es más que simplemente crear un acceso. Las vías paralelas permiten que el programa siga adelante si una de las vías se cancela o queda paralizada. Por ejemplo, si ACNUR debe centrar sus esfuerzos en las remisiones a un país concreto para respaldar una próxima misión de adjudicación (reduciendo, por tanto, las solicitudes a otros países), las ONG han de poder asistirle y llenar el vacío que deja de manera que ningún país de reasentamiento tenga que sufrir un parón de solicitudes. Además, si se cortara la financiación para las solicitudes de ACNUR, las ONG que dispongan de financiación privada designada para actividades de reasentamiento estarían bien posicionadas para seguir proveyendo a esos países de remisiones.

En segundo lugar, las remisiones directas de las ONG liberan parte de la tensión que le producen a ACNUR las solicitudes. En Oriente Medio, por ejemplo, donde los casos de reasentamiento desatendidos son básicamente urbanos, ACNUR lucha para producir una cifra suficiente de solicitudes para su reasentamiento. Esto se debe en parte a que las tasas de aprobación del reasentamiento para los casos identificados —muchos de los cuales son de personas procedentes de Siria e Irak— son tan bajas que llegan al 50-60 %, y en parte por unas tasas de abandono más elevadas que la media. Las ONG, que a menudo se encuentran ubicadas en los barrios de los refugiados y entablan relaciones con las comunidades vulnerables, están además bien posicionadas para identificar a aquellos que reúnan el perfil adecuado para unos países de reasentamiento específicos. ACNUR no siempre dispone de tiempo o personal suficiente para seleccionar adecuadamente los casos según el lugar en el que vayan a tener más posibilidades de ser aprobados. El enfoque más matizado de las ONG constituye una ventaja para el programa y esa es en parte una de las razones por las que sus tasas de aprobación son tan altas.

En tercer lugar, las remisiones directas aumentan el nivel de acceso a individuos especialmente vulnerables. Por ejemplo, la mayoría de las personas refugiadas pertenecientes al colectivo LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales) no pueden vivir en campamentos porque ACNUR no puede protegerlas adecuadamente del resto de la comunidad de refugiados. Del mismo modo, hay mujeres en peligro y casos

de violencia sexual y de género a las que tampoco se les puede proteger del resto de refugiados en los campamentos. En general, estos individuos se sienten menos expuestos y pueden acceder mejor a la protección en los entornos urbanos a través de los servicios y programas de las ONG. Algunos refugiados extremadamente vulnerables son reacios a acudir a ACNUR para que les reasienten porque no tienen relación alguna con ningún miembro de su personal. Por contra, las ONG trabajan de cerca con estos refugiados vulnerables ofreciéndoles servicios durante un amplio periodo de tiempo y crean entornos que les animan a revelar datos sobre la persecución por motivos de género, orientación sexual e identidad de género. En algunos casos, estas ONG son los únicos organismos a los que se acercan los colectivos más marginados cuando llegan por primera vez a un país de asilo.

En cuarto lugar, las remisiones directas de las ONG son rentables. Las ONG identifican y llegan hasta los casos de reasentamiento cada día a través de sus programas de actividades ordinarios, lo que hace que se bonifiquen estos servicios relacionados con el reasentamiento.

Buenas prácticas

Aunque ACNUR y los países de reasentamiento acogen de buen grado el papel de las ONG en las tareas de remisión y de reasentamiento, su papel a la hora de hacer llegar los casos directamente a los países de reasentamiento —en vez de enviárselos a ACNUR— es controvertido. Los críticos argumentan que este modelo puede hacer que los refugiados perciban que la remisión directa por parte de las ONG es una puerta hacia el reasentamiento. Para paliar esto las ONG deben derivar solo los casos que les sean remitidos por socios externos. Si consideran que un cliente necesita ser reasentado (lo que llamamos una remisión interna), el caso debería ser remitido a ACNUR o a otro organismo autorizado para derivar casos directamente. Como medida adicional, RefugePoint y la HIAS mantuvieron conversaciones regulares con ACNUR antes de derivarles los casos de verificación de la composición familiar para reducir los fraudes; además de evitar solaparse durante la provisión del servicio y para garantizar mejor la integridad del programa. En cualquier caso, todas las solicitudes de las ONG pasan por los mismos controles de seguridad realizados por el país de reasentamiento que las que realiza ACNUR.

El actual modelo de alianza para la remisión directa ha sido alabado como ejemplo de buena práctica por los países de reasentamiento y se ha animado a todas y cada una de las ONG a que aumenten sus respectivas remisiones desde Nairobi (RefugePoint y la HIAS) y Kampala (la HIAS) mientras que el último organismo de remisión directa, el Proyecto Internacional para la Asistencia a Refugiados (IRAP, por sus siglas en inglés), ha sido autorizado para derivar casos de la región de Oriente Medio y Norte de África. A pesar de que muchos países han solicitado que se aumenten las solicitudes desde 2011 resulta sorprendente que solo Australia haya aceptado unirse a Canadá y a EEUU y aceptar remisiones directas. Además, el IRAP es la única ONG que ha sido autorizada para derivar casos a los Estados Unidos desde entonces. ACNUR ha previsto que 1 190 519 refugiados van a necesitar ser reasentados en 2017 y que, dados sus recursos actuales, su objetivo actual de remisiones asciende a 169 789¹. Aunque los traslados y los despliegues de las ONG socias son una alternativa para incrementar el número de solicitudes, son los que realizan las ONG los que además permiten aumentar la cifra de reasentamientos.

Hasta la fecha ACNUR y los países de reasentamiento han encontrado soluciones creativas para aumentar el número de solicitudes como combinar las entrevistas para la determinación de la condición de refugiado y las de reasentamiento, diversificar las ONG socias para el despliegue del programa e introducir formularios de remisión de reasentamiento más cortos. Sin embargo, para la mayoría, la respuesta al aumento de las cuotas solicitado se ha conseguido mediante las operaciones intensificadas, que no son sostenibles.

Los países de reasentamiento que han empleado esas intensificaciones admiten que los costes asociados son insostenibles y que la velocidad con la que fueron tramitados los casos provocó problemas de integración y aumentó la ansiedad entre los refugiados y los trabajadores sociales, y fue uno de los numerosos factores que contribuyeron a que cayeran las tasas antes de la salida. No es lo mismo que los casos vulnerables más fácilmente accesibles se identifiquen para la remisión que priorizar los casos basándose únicamente en la vulnerabilidad. En efecto, las intensificaciones, aunque producen mayores cifras de personas para ser reasentadas, han absorbido recursos de casos desatendidos de larga duración,

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

han exacerbado las tensiones entre las poblaciones refugiadas y han provocado un desequilibrio entre el hecho de abordar casos vulnerables y conseguir objetivos.

Un nuevo modelo para una nueva normalidad

El sistema de remisión directa de las ONG debe tener más peso en la asistencia a ACNUR para que consiga que se produzca un crecimiento al mismo tiempo que se da prioridad a la vulnerabilidad. Para ampliar de manera efectiva el sistema de remisión directa de las ONG sería necesario seguir los siguientes pasos:

Autorizar a más ONG para que lleven a cabo remisiones directas: Del mismo modo que ACNUR tiene socios implementadores para los servicios que ofrece a los refugiados, los programas de reasentamiento deberían tener también al menos una ONG que fuese su socia implementadora para las solicitudes en cada ubicación en la que se realicen operaciones de reasentamiento, que debería estar bien establecida en el país de acogida y ofrecer otros programas y servicios. Dado que ACNUR se compromete a buscar de forma activa alternativas a los campos de refugiados y que cada vez más países de acogida optan por no construir campamentos, la necesidad de identificar y remitir a los refugiados vulnerables que se encuentran en entornos ajenos a dichos campos para su reasentamiento es crucial. Si bien el papel de las ONG en dichas remisiones es indiscutible es necesario que los países de reasentamiento autoricen a más ONG para que les envíen casos directamente.

Formar a más ONG para que lleven a cabo remisiones directas: ACNUR y las tres ONG que actualmente realizan remisiones directas deberían diseñar un programa de formación para organizaciones no gubernamentales con aportaciones de los países de reasentamiento, y ofrecerlo cada año. Actualmente las ONG que realizan labores de remisión directa forman a sus socios para que sepan cómo han de remitirlos los casos. No obstante, no se dispone de ninguna formación inicial para las nuevas que se dedican a la remisión directa.

Aumentar el número de países de reasentamiento que acepten remisiones directas de las ONG: Estados Unidos, Canadá y Australia deberían promover este modelo entre los demás países de reasentamiento y explicarles los beneficios de las remisiones directas realizadas por las ONG. En concreto, los países que aceptan remisiones basadas

en un “dosier” (es decir, sin entrevistar al refugiado antes de su llegada al país de reasentamiento) podrían beneficiarse especialmente de este programa si su objetivo es llegar hasta las personas más vulnerables.

Financiar las remisiones directas: El coste que supone para las ONG ofrecer programas de remisión directa no ha sido financiado. Debido a que ofrecen este servicio sin coste alguno para los países de reasentamiento, estos han mostrado poco sentido de la responsabilidad como para considerarles unos verdaderos socios. Para aumentar la responsabilidad del programa se debe financiar a las ONG por sus servicios, al menos parcialmente o según los servicios prestados. Para la mayoría de las ONG —en especial para las que están establecidas en las comunidades de refugiados y mantienen profundos lazos con las poblaciones vulnerables— supondría una tarea demasiado ardua desarrollar un programa de remisión directa sin la misma financiación que reciben otros programas por parte de los países de reasentamiento o de ACNUR.

Usar de manera estratégica las agencias de remisión de las ONG para ampliar el reasentamiento en ubicaciones específicas: Al aumentar el número de ONG que actúen como agencias de remisión y el número de países de reasentamiento dispuestos a aceptarlas se podrían ampliar estratégicamente las ubicaciones en las que los programas de reasentamiento sean insuficientes para suplir esas necesidades. Por ejemplo, el programa de reasentamiento en Sudáfrica ha permanecido estancado durante años y coloca unas 1400 remisiones anuales desde 2011. En la actualidad no hay ninguna ONG que esté autorizada a realizar remisiones directas en Sudáfrica. Se podría introducir un simple modelo en el que un organismo de reasentamiento se asociara con agencias de la sociedad civil especializadas que trabajaran, por ejemplo, con refugiados pertenecientes a minorías sexuales o con refugiados con discapacidad para identificar los casos adecuados para ser remitidos. Dirigirse a poblaciones vulnerables específicas en lugares en los que, por la razón que sea, el reasentamiento no ha ido a la par de las necesidades, sería un uso estratégico de las remisiones directas de las ONG.

Aunque las ONG tienen un papel prominente que desempeñar en la identificación de individuos vulnerables y en su remisión a ACNUR para que se evalúe su reasentamiento, su papel en la remisión de casos directamente

www.fmreview.org/es/reasentamiento

febrero 2017

a los países de reasentamiento ha estado limitado. Como ahora el panorama ha cambiado y la mayoría de los refugiados viven fuera de los campos, las modalidades operativas en muchos sectores han tenido que dejar a un lado los modelos tradicionales y hallar formas innovadoras de adaptarse. El sector del reasentamiento debería hacer lo mismo.

Melonee Douglas melonee.douglas@hias.org
Directora, Soluciones Duraderas, HIAS

Rachel Levitan rachel.levitan@hias.org
Vicepresidenta adjunta, Programas Globales,
Estrategia y Planificación, HIAS

Lucy Kiama lucy.kiama@hias.org
Directora de país, HIAS Kenia

www.hias.org

1. ACNUR, *Necesidades proyectadas de reasentamiento a nivel mundial 2017* <http://bit.ly/UNHCR-ResettlementNeeds2017>