

Briefing: El nuevo Pacto Mundial de los Refugiados. Una preocupación común para la humanidad.

Sólo Estados Unidos y Hungría se opusieron a la adopción el lunes en Nueva York de un nuevo pacto mundial para fortalecer la cooperación internacional en los grandes movimientos de refugiados, ayudarlos a prosperar en el exilio y aliviar la tensión en los principales países receptores - a menudo relativamente pobres.

Antecedentes:

Este mes se prevé la adopción de dos acuerdos históricos para compartir la responsabilidad de los refugiados y cooperar en la migración.

Los pactos fueron exigidos por la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, un acuerdo histórico de septiembre de 2016. Pero, más de dos años después, el Pacto Mundial sobre Refugiados resultante y el Pacto Mundial paralelo pero separado para la Migración Segura, Ordenada y Regular están naciendo en un entorno político diferente y más hostil.

Explicamos qué son los acuerdos, analizamos la acalorada retórica política y hablamos con expertos acerca de cómo los acuerdos podrían mejorar la vida de millones de personas vulnerables en todo el mundo.

Más de 180 estados miembros de la ONU votaron a favor del acuerdo para ayudar a los más de 25 millones de refugiados que han cruzado una frontera internacional en busca de la seguridad de la guerra, la persecución o la violencia. República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron.

Al describir el acuerdo como "histórico", Filippo Grandi, el Alto Comisionado de la ONU para los refugiados, tuiteó: "Es el mayor esfuerzo para compartir ampliamente las responsabilidades de los refugiados que he presenciado en 34 años de trabajo con los refugiados?".

Su adopción se produjo con mucho menos fanfarria, - y menos oposición - que el Acuerdo de migración histórico acordado una semana antes por 164 naciones en una reunión en Marrakech, Marruecos. Al igual que el acuerdo de migración, el acuerdo de refugiados no es legalmente vinculante, y depende de los estados miembros decidir cómo y si implementarlo.

¿Qué es el Pacto de refugiados?

El Pacto Mundial sobre los Refugiados comienza con la premisa de que "el problema de los refugiados es una preocupación común de la humanidad", y dice que "pretende proporcionar un reparto de cargas y responsabilidades predecible y equitativo" en respuesta a situaciones tanto nuevas como prolongadas de desplazamiento humano.

El acuerdo tiene cuatro objetivos principales: aliviar la presión sobre los países de acogida de refugiados; mejorar la autosuficiencia de los refugiados; ampliar el acceso de los refugiados a los llamados "terceros países" a través del re-aseguramiento formal y otras vías legales; y condiciones de apoyo en los países de origen de los refugiados para garantizar una repatriación segura.

Consta de dos partes: un Marco Integral de Respuesta de Refugiados (CRRF por sus siglas en inglés) que tiene el propósito de poner en funcionamiento el pacto a nivel del suelo basado en las mejores prácticas; y un Programa de Acción que establece lineamientos para la comunidad internacional de manera más amplia.

Varios "proyectos piloto" de CRRF han estado en marcha durante más de 18 meses en contextos de refugiados desde América Central hasta Somalia, desde Afganistán hasta Uganda. El objetivo es adoptar un enfoque "integral de la sociedad" para la respuesta de los refugiados que saque a los refugiados de los campamentos y los integre en las comunidades de acogida.

El pacto pretende generar más inversiones de los gobiernos anfitriones y donantes, así como del sector privado, y fomentar un enfoque más orientado hacia el desarrollo desde el inicio de cualquier nueva crisis de refugiados, en lugar de una respuesta humanitaria a corto plazo.

¿Por qué es necesario y cómo funcionará?

Como explicé a principios de este año el Alto Comisionado Adjunto para la Protección de ACNUR, Volker Türk, la Convención de Refugiados de 1951 se centra en los derechos de los refugiados y las obligaciones de los estados, pero no ofrece ninguna guía sobre cooperación internacional.

"No especifica cómo compartir la carga y la responsabilidad, y eso es lo que hace el pacto global", dijo. "Responde a una de las principales brechas que hemos enfrentado durante décadas".

Nueve de cada 10 refugiados en todo el mundo se refugian en países en desarrollo que luchan por brindar servicios clave como atención médica y educación - por ejemplo, en Turquía, el país anfitrión más grande del mundo con aproximadamente 3,5 millones

de refugiados, la mayoría de los cuales son Sirios.

El objetivo del pacto es reunir a una gama más amplia de partes interesadas para ayudar a los refugiados: los estados y las organizaciones internacionales de ayuda, por supuesto, pero también los grupos internacionales y locales de la sociedad civil, los actores del desarrollo, el sector privado y - por primera vez - las instituciones financieras.

25 millones de refugiados han cruzado una frontera internacional en busca de la seguridad de la guerra, la persecución o la violencia.

El Banco Mundial, por ejemplo, ha creado un fondo de US \$ 2 mil millones para abordar el impacto socioeconómico de los flujos de refugiados hacia los países de bajos ingresos. La ayuda a los refugiados se ha estado moviendo en esta dirección durante años, pero el acuerdo le da a estas asociaciones más estructura.

El pacto también describe cómo los países anfitriones ahora pueden ?movilizar asistencia financiera, material y técnica? a través de una nueva Plataforma de Apoyo en el inicio de una nueva crisis, para garantizar que la cooperación entre los donantes y los países anfitriones sea mucho más temprana que hasta ahora. Debe ser activado o desactivado por ACNUR, con el apoyo de los estados donantes y receptores.

¿Hará la diferencia?

El jurado aún está deliberando sobre si el pacto cambiará mucho en el terreno.

Los países y las regiones que se han adherido para implementar el CRRF, en efecto un modus operandi de enfoques ejemplares, están progresando. Por ejemplo, Etiopía se ha comprometido a cerrar los 27 campamentos de refugiados en su territorio durante los próximos 10 años e integrar a los residentes en las comunidades locales. Chad, otro país de despliegue de CRRF, ha iniciado el proceso de nacionalización de sus escuelas para refugiados, mientras que Djibouti está ayudando a los refugiados a abrir cuentas bancarias.

La primera evaluación real de si el acuerdo está funcionando se realizará el próximo año, cuando los países se reúnan nuevamente para el primer Foro Mundial de Refugiados. Después de eso, se reunirán cada cuatro años, con reuniones intermedias de altos funcionarios cada dos años.

En cada reunión de cuatro años, se espera que los firmantes del acuerdo compartan su progreso y hagan nuevas promesas de asistencia financiera, re-aseguramiento y otras acciones en apoyo del acuerdo.

En un comunicado emitido el lunes, cinco ONG internacionales - el Comité de Rescate Internacional, Oxfam, Save the Children, el Consejo Noruego para los Refugiados y el Consejo Danés para los Refugiados - dijeron que el pacto tiene el ?potencial de brindar una mejor protección y atención a los refugiados, y beneficios para el desarrollo a las comunidades de acogida?, siempre que los estados se responsabilicen a sí mismos y recíprocamente.

Como mínimo, el acuerdo ha creado un plano para la cooperación entre las partes interesadas que previamente trabajaron juntas ad hoc.

¿Cómo se desarrolló?

El pacto se produjo en dos fases a lo largo de 18 meses.

El año pasado se dedicó a cinco grandes discusiones temáticas sobre temas como: ejemplos de compartir la carga; cómo apoyar mejor a los países anfitriones; y mejorar el acceso a ?soluciones? como el re-aseguramiento o el retorno voluntario.

De febrero a julio de este año, se celebraron seis consultas formales en Ginebra para mejorar un borrador desarrollado por ACNUR. La agencia de refugiados de la ONU supervisó las consultas, que involucraron a los estados miembros de la ONU, organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado y los propios refugiados.

Los expertos y los defensores de los refugiados dicen que si bien el pacto es histórico, no alcanza lo previsto en la Declaración de Nueva York del 2016, incluso cuando el número de personas desplazadas por la fuerza alcanzó un nuevo récord este año de 68,5 millones.

Nueve de cada 10 refugiados se albergan en países en vías de desarrollo.

"Fue concebido como una oportunidad para avanzar en la responsabilidad compartida y el acceso a los servicios y mayores oportunidades de re-aseguramiento?, dijo Mark Yarnell, un defensor principal y enlace de la ONU en Refugees International, una organización sin fines de lucro. "Pero luego, dado el clima político y la tendencia global hacia la xenofobia, se trata más bien de 'Acortemos lo que ya tenemos y prevengamos más recaídas".

El desarrollo del pacto ha llegado en tiempos de rápidos cambios.

De hecho, hace dos años, los 193 estados miembros de la ONU firmaron la Declaración de Nueva York, que fue defendida por el entonces Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. En comparación, los Estados Unidos bajo el Presidente Donald Trump

se convirtieron en la primera nación en oponerse al pacto de refugiados. La administración de Trump también ha tomado varias medidas para mantener alejados a los refugiados, como reducir las admisiones anuales de refugiados a solo 30.000, en comparación con las 110.000 de Obama.

El resultado "es un documento muy conservador", dijo Kathleen Newland, cofundadora del Instituto de Política de Migración. "El objetivo principal de ACNUR era no causar daño y no erosionar las protecciones que existen para los refugiados en virtud de la Convención de 1951?".

¿Por qué la reacción más fuerte al pacto de migración?

A diferencia del acuerdo de migración, que se ha visto atrapado en una tormenta política, las reacciones al pacto de refugiados han sido relativamente moderadas. Esto se debe a que este acuerdo se basa en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos legales internacionales que cubren el derecho de los refugiados y el derecho humanitario.

Muchos de esos acuerdos han existido durante décadas, y los firmantes ya deben ofrecer ciertas protecciones legales a los refugiados. No tenían las mismas obligaciones existentes para con los migrantes, lo que significa que el acuerdo esencialmente estaba abriendo más terreno nuevo.

A diferencia del acuerdo de migración - una negociación intergubernamental supervisada por la Organización Internacional para las Migraciones y el Representante Especial de las Naciones Unidas para las Migraciones Internacionales, Louise Arbour - el desarrollo del acuerdo de refugiados fue dirigido principalmente por una agencia, ACNUR.

Y dada la tendencia de los gobiernos a retirarse del acuerdo migratorio, los mensajes de la ONU en el camino hacia la adopción del pacto de refugiados también buscaron distanciarlo de su acuerdo hermano más polémico y enfatizar las diferencias entre los dos.

¿Cuáles son las críticas?

Debido a que el pacto no es vinculante, su implementación exitosa depende de la "movilización de la voluntad política" - que el texto exige explícitamente. Eso puede ser una tarea difícil en un momento en que las naciones están militarizando sus fronteras, construyendo muros, aumentando las detenciones y obligándolos a regresar a casa prematuramente.

"Los gobiernos han aprendido que pueden ignorar con impunidad sus obligaciones para con los refugiados, ya que ACNUR no puede pedirles cuentas como resultado de su dependencia de los estados para obtener fondos y su capacidad para operar en el campo?", escribe Jeffrey Crisp, ex jefe de política de ACNUR.

Entre las principales críticas se encuentra que el pacto refuerza la división desigual del trabajo en la protección mundial de los refugiados: los países más ricos brindan ayuda humanitaria y para el desarrollo y pueden acordar re-aseñar a un pequeño porcentaje de personas desplazadas por la fuerza, pero los países más pobres aún deben actuar como anfitriones de la mayoría de ellos.

Otros sostienen que se trata de un acuerdo de países ricos que aún se destina principalmente a proteger sus fronteras de los refugiados no deseados mediante la compra de su responsabilidad con ayuda humanitaria.

"No es perfecto. Es un gran compromiso. Todavía hay mucho que mejorar y validar, tanto en términos de implementación como del texto en sí. Pero es relativamente satisfactorio en comparación con las preocupaciones que surgieron a lo largo del proceso", dijo Jerome Elie, oficial principal de políticas sobre desplazamiento forzado del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA), que coordinó las contribuciones de más de 100 ONG al desarrollo del pacto.

Hay varias omisiones que los grupos humanitarios como ICVA impulsaron.

Por ejemplo, el acuerdo hace poca mención de los desplazados dentro de sus propios países (personas desplazadas internamente, o PDI) - más de la mitad de las personas desplazadas por la fuerza en el mundo.

Tampoco ofrece ninguna protección especial para los desplazados por el cambio climático (aunque el pacto de migración sí lo hace). Y los defensores de los derechos de las mujeres refugiadas han notado su falta de protecciones especiales para las mujeres y las niñas, como el énfasis en la salud sexual y reproductiva durante el tránsito o el exilio.

Elie dijo que las omisiones se debieron a la política.

"Parte del motivo de esto es que el pacto de refugiados se basa en un tratado ampliamente aceptado y está tratando de operacionalizarlo", dijo. "Muchos estados no quisieron ir más allá de eso, y es por eso que ACNUR no agregó el cambio climático ni a los desplazados internos?".

Curiosamente, el pacto de refugiados no hace mención del pacto de migración, a pesar de su historia compartida y áreas de superposición. Grupos como Refugee International han pedido una mayor complementariedad entre los dos acuerdos para evitar brechas de protección? y ¿para que nadie se quede atrás?.

Aunque los principales países de acogida han acogido con gran satisfacción el acuerdo sobre refugiados, tanto Turquía como Bangladesh se manifestaron abiertamente durante el proceso de desarrollo de que los compromisos financieros - para las crisis de

Siria y Rohingya, respectivamente - deben cumplirse con mayor rapidez.

tk/ag

Autor: Tania Karas

* Artículo reproducido con el debido permiso de IRIN News. IRIN News no se hace responsable por la traducción. La traducción ha sido realizada por Francisco Luciani para Teología Hoy.

Autor: Tania Karas