



Entrevista a Filippo Grandi

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*

El 1 de enero de 2016, Filippo Grandi fue nombrado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Desde hace más de tres décadas, se desempeña en el ámbito de la cooperación internacional, principalmente en las Naciones Unidas, y ha cumplido funciones en operaciones en el terreno en muchas de las más graves crisis humanitarias y de refugiados que tuvieron lugar en los últimos años, en contextos como el Sudeste Asiático, los Grandes Lagos y Afganistán. Algunos de los cargos que ocupó anteriormente son el de Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), y el de Representante Especial Adjunto del Secretario General de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA). Como Alto Comisionado, es jefe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados, que dirige la respuesta internacional a las crisis de refugiados en todo el mundo, en trabajo conjunto con los gobiernos, para garantizar que los refugiados reciban protección y apoyo, y ayuda para encontrar soluciones a las situaciones de desplazamiento y exilio.

La tradición de brindar refugio a las personas que huyen y necesitan protección viene de larga data y se la ha practicado a lo largo de la historia en diversos contextos. En la actualidad, forma parte del derecho internacional. En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016, se reafirmaron los estándares internacionales de protección de los refugiados y se definió un modelo para dar una respuesta más integral a los movimientos de refugiados a gran escala basado en una responsabilidad mundial compartida con relación a los refugiados. El documento representó un avance crucial en un momento en que la cooperación internacional orientada a prevenir conflictos armados, responder ante ellos y resolverlos está demostrando que resulta inadecuada y

* Esta entrevista fue realizada en Ginebra, el 5 de enero de 2018, por Vincent Bernard, redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*, y Ellen Policinski, directora editorial de la *International Review*. Agradecemos especialmente a Jovana Kuzmanovic, editora temática de la *International Review*, por la preparación y la edición de esta entrevista.

en que un número creciente de personas son desplazadas internamente, se ven forzadas a cruzar fronteras o deben permanecer exiliadas durante períodos prolongados a causa de conflictos armados, violencia y persecuciones. En esta entrevista, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados reflexiona sobre algunos de los desafíos actuales más significativos en materia de desplazamientos forzados, así como de las perspectivas que se abren a partir de la Declaración de Nueva York.

Palabras clave: refugiados, desplazamiento interno, migrantes, protección, ACNUR, Pacto Mundial, derecho internacional de los refugiados.

Usted tiene una amplia experiencia en trabajo humanitario y refugiados. A lo largo de su carrera, ¿ha observado un cambio en las necesidades humanitarias de los desplazados? ¿De qué manera ha cambiado la respuesta a esas necesidades?

El principal cambio se ha dado en el contexto mundial en el que surgen las necesidades humanitarias, sobre todo desde el fin de la Guerra Fría. Mi primer trabajo con refugiados fue en 1984, con los camboyanos en Tailandia. En ese caso, se trataba de un conflicto grave y de refugiados de la Guerra Fría. Yo trabajaba en una organización no gubernamental, y nos encontramos asistiendo no solamente a los refugiados, sino también a los sobrevivientes del genocidio perpetrado por los Jemeres Rojos. En el contexto de la Guerra Fría, estos sobrevivientes encontraban refugio en el oeste cuando huían del gobierno vietnamita, apoyado por los rusos. Esta población recibía apoyo de Estados Unidos, Tailandia y China, entre otros. Si bien las necesidades de los refugiados hoy en día no son distintas de las de aquellos tiempos, ya que las personas necesitan alimento, medicamentos y protección, el contexto político mundial ha cambiado profundamente.

El otro cambio se evidencia en la magnitud de las poblaciones afectadas. En un lapso de veinte años, entre 1997 y 2017, el número de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo por causa de los conflictos, la violencia y las persecuciones se ha duplicado: de casi 33 millones a 66 millones. Antes de la década de 1990, no sabíamos a ciencia cierta cuál era el número real de desplazados internos; esto es también un tema de comunicación, mejor información y más acceso. El marco para la acción neutral, imparcial y humanitaria era muy acotado, y el contexto de la Guerra Fría obstaculizaba el acceso a las personas afectadas por parte de muchas organizaciones, sobre todo en África y en el Sudeste Asiático, donde tenían lugar conflictos subsidiarios de gran escala.

Por último, es interesante ver una actitud diferente frente a la prolongación de la situación de los refugiados. Contrariamente a lo que se suele decir, esto no es una novedad. Tomo como ejemplo el caso palestino. Su desplazamiento se ha extendido más que el de cualquier otro grupo, y ya llevaba décadas de existencia aun cuando yo comencé a trabajar con los refugiados a fines de la década de 1980. Sin embargo, había varios casos más. Por ejemplo, mi primer puesto en ACNUR fue en Sudán, donde nos ocupábamos de eritreos y etíopes que ya llevaban más de veinte años como refugiados. Estaba claro que las situaciones prolongadas de

desplazamiento ya existían en ese entonces, sobre todo en África. La diferencia está en la manera en la que se encara la situación. Había muchas más posibilidades de integración a largo plazo para los refugiados en ese entonces y numerosos ejemplos de poblaciones integradas en sus países de acogida. La politización de la problemática era menor, y los Estados podían absorber con mayor facilidad a los refugiados que se quedaban por largos períodos, a diferencia de la situación actual. No es sencillo hablar de integración hoy en día, ya que a muchos Estados les incomoda esa palabra por una variedad de motivos que son, por lo general, entendibles.

Usted mencionó que la problemática de los refugiados tiene una dimensión política subyacente. ¿Ha cambiado el contexto en la actualidad? ¿Hay menos solidaridad que en el pasado?

Yo no diría que la solidaridad ha menguado con respecto al pasado, sino que quizás ha adquirido dimensiones diferentes. Antes, la problemática de los refugiados era de carácter humanitario, con sus propios aspectos jurídicos y especificidades. Si bien el contexto en sí era político, las respuestas se consideraban de naturaleza estrictamente humanitaria. En la actualidad, el contexto sigue siendo político —las personas huyen de los conflictos, que son crisis políticas—, pero la diferencia está en las respuestas, que son más controvertidas que antes.

El ejemplo del reasentamiento, que en el lenguaje de ACNUR se refiere a trasladar a los refugiados de un país de refugio a otro, da cuenta, en buena medida, de la solidaridad mundial. Tradicionalmente, el reasentamiento se hacía desde países de Asia o África hacia Estados Unidos, Canadá, Europa o Australia. No lo impone ningún tratado internacional, sino que es un programa voluntario que ofrecen los gobiernos con el propósito de compartir, en cierto modo, la carga de los países que acogen grandes cantidades de refugiados. Por lo general, está orientado a brindar oportunidades a los refugiados más vulnerables, como las mujeres en riesgo, las personas expuestas a riesgos particulares de protección, etc. Históricamente, el reasentamiento tenía un papel fundamental en las crisis como la que tuvo lugar en Indochina, en la década de 1980. La integración siempre fue un tema complicado en Asia. En aquel entonces, países como Estados Unidos, Canadá, Francia y Suiza acordaron acoger un gran número de refugiados de Vietnam y de Laos. Estos reasentamientos humanitarios, que a la vez contaban con buenos recursos, podían verse como modelos de respuesta humanitaria.

Otro ejemplo positivo similar podría ser el concepto de protección temporal. Durante la huida de los bosnios, ACNUR creó el concepto de protección temporal, como medida excepcional para dar protección de forma inmediata a las personas que no podían regresar a su país de origen en un contexto de afluencias masivas. Alemania y otros países dieron una respuesta bastante rápida.

También está el ejemplo de la evacuación de emergencia. En 1999, ACNUR tuvo que negociar la evacuación de emergencia de los refugiados de Kosovo. La Antigua República de Macedonia se negaba a recibir gente, lo que causó un bloqueo de 100.000 personas en la frontera. ACNUR trabajó con los Estados

y tardaron solo unos días en realizar la evacuación. Por ende, puede decirse que fue una situación política, pero no politizada. Había un sentido de la urgencia por encontrar soluciones y algunos Estados no dudaron en ayudar. Creo que la solidaridad ha cambiado en ese sentido.

Por otro lado, si miramos la Europa de 2015-2016, hay mucha solidaridad entre la gente común y corriente. Creo que eso no ha desaparecido. Los gobiernos “occidentales” se han tornado temerosos a la hora de proponer soluciones para los refugiados, más aún si se trata de recibirlos en sus respectivos países. La respuesta típica a esta preocupación tiene que ver con el riesgo de perder capital político. Indudablemente, una parte de la opinión pública está en contra de estas soluciones para los refugiados. Sin embargo, en lugar de evitar la acción, los líderes políticos tal vez deberían invertir en esa parte de la opinión pública que es tan abierta a la solidaridad.

La pregunta que queda latente es por qué los gobiernos no escuchan más. Ese es el desafío para todos nosotros: apoyar a la opinión pública, interactuar con el público para ayudarlo a que se convierta en actor solidario de manera que pueda influenciar en los gobiernos para que tomen la dirección correcta.

En la comunidad académica y humanitaria, hay quienes argumentan que el término “refugiado”, según se define en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹, es limitado, dado los variados motivos de desplazamiento. ¿Cómo encara ACNUR esta cuestión? ¿Cómo abordaría los llamados a renegociar o expandir la definición que establece la Convención?

El punto principal es que, en el contexto internacional actual, cualquier tipo de renegociación es un tanto peligrosa. La definición es muy clara cuando se trata de refugiados que huyen de persecuciones. Es notable que haya probado su capacidad de adaptarse a diferentes situaciones en las que las personas se ven forzadas a huir contra su voluntad y, sobre todo, en contextos de conflicto y violencia. Las circunstancias creadas por el hombre, en particular, evolucionan a medida que pasa el tiempo. Por ejemplo, muchos de los que huyen de la violencia de las pandillas delictivas en América Central se consideran refugiados debido a que perdieron la protección del Estado. Esta capacidad de adaptación a las formas contemporáneas de persecución y violencia se ve con claridad en el espíritu de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951.

Esta Convención y su Protocolo de 1967 están a la vez acompañados de instrumentos regionales, como la Convención adoptada por la Organización para la Unidad Africana, de 1969; la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984; y el marco europeo para la protección de los refugiados. Estos instrumentos son muy válidos, de utilidad en la práctica, y complementan la gran visión de la

1 Nota del editor: según el artículo 1 (A) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por su Protocolo de 1967, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y no pueda acogerse a la protección de su propio Estado.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951. Con el correr de las décadas, también han ayudado a ACNUR a adaptar sus respuestas.

Entiendo que en la actualidad la situación es más compleja que en el pasado. Sin embargo, no creo que la definición de “refugiado” se haya debilitado o que deba ser revisada o ampliada para que no pierda su efectividad. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es, de hecho, un documento muy versátil. Puede que contenga partes que resultan menos relevantes hoy en día, como las disposiciones transitorias, por ejemplo, pero en general la Convención mantiene su vigencia, puede utilizarse de manera activa y puede —y de hecho lo hace— salvar vidas.

Además, es muy compleja la cuestión del cambio climático y los llamados refugiados y personas desplazadas forzosamente por causa del cambio climático. Se nos ha solicitado participar en el debate sobre las personas que se desplazan debido al cambio climático, y también hemos participado en respuestas a desastres naturales, como en Filipinas y en Pakistán durante las inundaciones. Nuestro papel en ese caso fue emplear respuestas que no están relacionadas a los movimientos tradicionales de refugiados, como en los conflictos o las persecuciones. Hicimos una transferencia de nuestros conocimientos sobre cómo enfrentar las consecuencias de esos desplazamientos a circunstancias similares, sobre todo desde el punto de vista de los riesgos de protección.

Ciertamente, uno de los principales desafíos en la actualidad es el de los flujos mixtos. En Libia, y hasta cierto punto en América Central, algunas personas pueden ser identificadas con claridad como refugiados o no refugiados, pero quedan muchas otras cuyas situaciones requieren un análisis más complejo, lo cual demanda mucho tiempo y representa un desafío.

La distinción entre refugiados y migrantes es importante. No decimos que todas las personas que se desplazan son migrantes y que algunas de ellas son refugiadas, sino que algunas son refugiadas y otras, migrantes. Es importante tener en claro que los refugiados están fuera de sus países y no pueden regresar por razones muy específicas que tienen que ver con el conflicto y la persecución. Y si bien los migrantes pueden tener problemas, estos son de otra naturaleza. Es importante que esta diferenciación se mantenga, y a la vez, reconocer que los desplazamientos, sobre todo si se dan en paralelo, tienen muchas características en común que deben encararse de manera integral, no solamente por categoría. Los casos más obvios son los del tráfico de personas y la esclavitud.

Recientemente, la llamada “crisis de los refugiados” ha sido el foco de mucha atención mediática, sobre todo el caso de los refugiados que atraviesan el mar Mediterráneo para llegar a Europa. ¿Cuáles son los desafíos y las oportunidades que este tipo de atención mediática representa para ACNUR?

Esa es una pregunta muy importante, y la respuesta abarca muchos aspectos. Siempre hemos pensado que la atención es positiva porque trae recursos y, en algunos casos, activa la búsqueda de soluciones. Hasta cierto punto, esto es así también en los casos de las crisis del Mediterráneo occidental y central, que han afectado a Europa en los últimos tres años.

Sin embargo, hay desventajas. Una de ellas es la naturaleza de este tipo de comunicación mediática. La crisis mundial de refugiados es, casi en su totalidad, una crisis que afecta a los países en vías de desarrollo. Casi el 84% de los refugiados son acogidos en los países periféricos, no, en los países desarrollados. Y sin embargo, debido a la llegada de migrantes a Europa, en particular, en 2015 y 2016, la situación a menudo se retrata como una crisis europea o una crisis del “mundo rico”. Lamentablemente, existe también una manipulación política que la retrata como una “invasión” o, simplemente, como un intento de las personas de tener mejores oportunidades. Pero, por el contrario, la crisis mundial de los refugiados es, en esencia, una situación en la que las personas huyen de conflictos, en busca de protección y seguridad. Es un tema fundamental que se pierde en esta perspectiva. Esa es la desventaja de un continente que es punto neurálgico de las comunicaciones y se encuentra afectado de esta manera y por primera vez. Si pienso en otra situación equivalente, solo se me ocurre la crisis de los Balcanes en la década de 1990, pero esa situación fue de una naturaleza diferente, ya que se trató de una crisis de “Europa a Europa”. En comparación, la percepción actual emergió cuando los ciudadanos de África y de Oriente Medio comenzaron a migrar masivamente a Europa. Aunque esto no fuera tan dramático, la manipulación política junto con la visibilidad mediática causaron muchísimo daño.

Esto ha tenido consecuencias en la actualidad para Europa, tales como una legislación restrictiva, la incapacidad de articular un enfoque europeo común para enfrentar la crisis —como se ve en el escaso éxito del programa de reubicación— y el nulo progreso en el debate actual en torno a un Sistema Europeo Común de Asilo. Algunos países, influenciados por todo lo acontecido, se niegan a acordar medidas solidarias compartidas.

Además de los efectos negativos de esta visibilidad en Europa, hay también un efecto a nivel mundial. A algunos países del hemisferio sur, se les solicita que mantengan las fronteras abiertas o que continúen acogiendo a los refugiados que han estado allí por varias generaciones. Cada vez que estoy de visita, me hacen muchas preguntas respecto a las obligaciones impuestas por los “países ricos” y también respecto a sus respuestas. La realidad es que la visibilidad negativa que los políticos inescrupulosos le dan a la crisis afecta la capacidad de ACNUR de trabajar con los países que acogen a la mayoría de los refugiados. Kenia es un ejemplo en ese sentido. Fue una de las primeras crisis en las que actué como Alto Comisionado. Fui tres o cuatro veces el año pasado para intentar resolver la presión para cerrar el campamento de refugiados de Dadaab. El gobierno de Kenia hizo hincapié en el hecho de que los refugiados, percibidos como una amenaza a la seguridad, llevan veinticinco años allí. Se exigía una solución, ya sea en pos de lograr la paz o al menos para que Somalia recibiera a los refugiados de regreso. Es interesante ver cómo se enfatizaba que los “países ricos” expresan las mismas preocupaciones y, sin embargo, hacen regresar a las personas o directamente no las acogen. Por ende, la pregunta era por qué Kenia, con muchos menos recursos, debería responder de forma diferente. Es importante recalcar que, en estas situaciones, en especial, en las que ya llevan un tiempo, los recursos han menguado. Lamentablemente, luego de

los primeros años, no es fácil continuar dando recursos a una respuesta en la forma tradicional.

Por esto la incidencia negativa de la visibilización mediática es tan difícil de manejar. Algo en lo que no se piensa demasiado, pero que es muy dañino, es el problema de dar el mal ejemplo. A veces, esto se comprende cuando lo digo en un discurso público. Si bien los europeos no encuentran obstáculo en decir que Kenia o Pakistán deberían recibir refugiados, las reacciones cambian cuando se trata de ellos. Cuando se cuestiona esta actitud, por lo general la respuesta es que este problema es de naturaleza política en Europa. Sin embargo, en lugares como Líbano, Kenia y Pakistán, el problema también es político. No se reconoce que esto es de naturaleza “cuasicolonial”.

Mi último punto es positivo. El hecho de que Europa haya recibido los impactos de forma tan visible y dramática generó debates importantes hacia fines de 2015 y 2016. Los debates abarcaron temas tales como el nexo entre el sector humanitario y el del desarrollo, en cuanto a cómo encontrar soluciones concretas a las crisis a largo plazo, hasta el esfuerzo para dar con respuestas más predecibles y con mejores recursos para las emergencias de los refugiados. En cierto punto, la discusión se trasladó a la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que dio lugar a la Declaración de Nueva York y al proceso que se espera lleve a la adopción de dos pactos mundiales. Creo que esto no hubiese sucedido de no ser porque la visibilidad de esa crisis llevó a muchos Estados a decir que era preciso hacer algo. Debemos intentar encontrar una respuesta que supere lo que hemos logrado hasta ahora.

¿Podría comentarnos un poco más sobre los procesos de elaboración de dos pactos mundiales, sobre refugiados y migración respectivamente? ¿Qué importancia revisten y qué se espera de ellos?

En el caso del Pacto Mundial sobre Refugiados, la Asamblea General le ha encomendado a ACNUR la tarea de facilitar el proceso. Hemos concluido un primer año de consultas informales con los Estados, la sociedad civil y otras organizaciones, y estamos comenzando un segundo año de consultas formales sobre un proyecto de texto.

La idea es obtener un documento o una herramienta que no comprometa los principios y estándares fundamentales. Se basará en la doctrina existente, con la finalidad de reforzarla y encontrar una mejor forma de responder a las crisis. El pacto sobre refugiados es un acuerdo donde todos los Estados reconocen que existe un problema y que existen ciertos derechos consagrados en el derecho internacional, y en la legislación sobre refugiados en particular, que protegen a las personas en cuestión. Sin embargo, las respuestas han sido realmente insuficientes. Sobre todo en las grandes crisis, en lo que a recursos y responsabilidad compartida se refiere.

En cuanto a las expectativas, el pacto mundial sobre refugiados comenzó con el pie derecho, ya que la Declaración de Nueva York ya ha tratado este tema en el Anexo I, que se conoce como Marco de Respuesta Integral para los Refugiados

(CRRF, por sus siglas en inglés). Queremos que este marco, que ya cuenta con la adhesión de 193 Estados, sea la base del Pacto, junto con un programa de acción, para que ciertos compromisos y promesas de los Estados se tornen más concretos.

Fueron muchas las preguntas que se formularon en la primera fase informal del proceso. ¿Cómo conseguir recursos de forma más eficiente? ¿Cómo anticiparnos para movilizar la capacidad logística que permita responder a las grandes crisis? ¿Cómo pueden intervenir los organismos de desarrollo en una etapa preliminar, para invertir en áreas que tradicionalmente no cuentan con recursos, como la educación y el empleo? ¿Cómo puede la comunidad internacional mejorar su apoyo a las comunidades de acogida, sobre todo en las situaciones de gran escala? Estas, y otras, son cuestiones persistentes de larga data, pero que nunca pudimos resolver de una manera previsor, ya que nunca existió la intención de acordar un plan de acción. Que esto se traduzca en mejores respuestas depende de los Estados, pero al menos tenemos un marco de referencia, lo cual es importante.

También es importante que el marco se aplique en el terreno, algo que comenzó inmediatamente luego de la adopción de la Declaración de Nueva York. Uganda fue el primer país donde se aplicó, y ahora trece países ya están implementando el modelo integral. Este tiene cuatro componentes clave: reducir la presión sobre los países y las comunidades de acogida; propiciar la independencia y la resiliencia de los refugiados y de las comunidades de acogida, en oposición a dar respuestas únicamente a necesidades humanitarias, lo que continúa siendo importante; dar más oportunidades de reasentamiento y acceso a otros países por vías legales; y crear las condiciones para el regreso voluntario.

Esta experiencia ya ha dejado sus lecciones, tanto positivas como negativas. Ya se han puesto en marcha enfoques regionales en América Central, por ejemplo, y en África Oriental y el Cuerno de África para refugiados somalíes, un enfoque que ha sido respaldado a nivel de los jefes de Estado en Nairobi, en marzo de 2017. En varios países de África, también se aplica un enfoque por país, y algunos países de Asia están también considerando sumarse. El punto clave es que, a pesar de que no hay una nueva Convención en proceso, los Estados son convocados a hacer ciertas promesas. En particular, se debe poner énfasis en el llamamiento para movilizar recursos financieros, así como para que haya más reasentamientos, y por parte de los países de acogida, el llamamiento para dar a los refugiados más acceso a los servicios públicos y al mercado laboral. Este es un enfoque más inclusivo que poner a los refugiados en campamentos y hacerlos permanecer allí por veinte años. La idea no es abrir más campamentos de refugiados, sino más bien contribuir a que se incluya a los refugiados en la economía local y en los servicios públicos durante el tiempo que necesiten permanecer en ese país.

Está claro que las ideas son muchas, aunque no realmente nuevas. El logro consiste en que ahora están todas juntas en un documento que, una vez aprobado, gozará del respaldo de todos los Estados, lo que le otorgará una entidad particular a nivel internacional.

La elaboración del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Pacto sobre Migración) es, en cierto sentido, más compleja, ya que parte

de una base doctrinaria mucho más limitada. Si bien está claro que los migrantes tienen derechos humanos, no existe un instrumento equivalente a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, o los marcos regionales para los refugiados, lo que supone un desafío para el proyecto. El principal interés de ACNUR como participante del debate es asegurarse de que las cuestiones comunes se encaren de una manera armónica entre los dos pactos, cerciorándose a la vez de que se mantengan el estatuto particular y los derechos de los refugiados.

Debe señalarse que un pacto sobre migración fuerte y sólido es de importancia también para los refugiados. Si mejora el abordaje de la cuestión migratoria con respecto a la actualidad, la forma de encarar los flujos de refugiados se verá beneficiada. Por un lado, muchas de las personas que actualmente se desplazan, no por razones de persecución o violencia, sino en busca de mejores oportunidades económicas, se verían menos inclinadas a recurrir a las solicitudes de asilo como única forma de ingresar a otros países. Al proveer oportunidades migratorias regulares y seguras, se aliviaría la presión innecesaria sobre la institución del asilo, que ya de por sí se muestra frágil. El pacto sobre migración es de gran importancia, y es, por lo pronto, un punto de partida para la mejora en el abordaje de la cuestión migratoria; más eficiente, más respetuoso de los derechos de las personas y, a la vez, de mayor utilidad para los Estados. En cierta forma, los dos pactos mundiales se complementan en buena medida, y es importante que se ejecuten en paralelo. Sería lamentable no tener pactos consensuados, ya que, al final, la cuestión fundamental es que las personas que se desplazan, ya sea como refugiados o como migrantes, han dejado de ser un fenómeno aislado. Son cuestiones de interés mundial que merecen respuestas mundiales.

Se habla mucho de “la carga compartida” o la “responsabilidad compartida”. En concreto, ¿qué es lo que hará el pacto mundial para facilitar la responsabilidad compartida entre los Estados?

Hay tres cuestiones clave. En primer lugar, están los recursos, pero recursos de naturaleza diferente. De un tiempo a esta parte, hemos hecho grandes esfuerzos por movilizar recursos humanitarios a través de los medios tradicionales, pero esos esfuerzos han sido superados por las crecientes necesidades, y ahora estamos al borde de chocar contra los límites externos. En particular, las situaciones de desplazamiento prolongadas que no ofrecen posibilidades de integración local generan necesidades a las que los recursos humanitarios no pueden responder del todo, como la educación, los medios de subsistencia, los beneficios laborales y toda una diversidad de necesidades que atañen a las comunidades locales que acogen a los refugiados. Tenemos la esperanza de que el pacto mundial sobre refugiados, respaldado por una acción de desarrollo más temprana y más fuerte, que incluya nuevos instrumentos de financiación, pueda dar respuestas. En una amplia escala, esto puede representar una responsabilidad compartida de la carga mucho más sustancial.

La segunda cuestión clave es el reasentamiento. El reasentamiento no es y nunca será la solución para un gran número de personas. El año pasado, pudimos

encontrar lugar para aproximadamente 75.000 refugiados, lo que representa una pequeña proporción de los refugiados que son responsabilidad de ACNUR, un número que actualmente ronda los 19 millones. Es mucho menos que el 1% del total y, a la vez, representa una disminución de cerca del 50% con respecto a 2016. Creemos que el número de reasentamientos puede y debería ser mayor. Este es un aspecto muy poderoso de la carga compartida.

Un ejemplo ilustrativo sería el campamento de refugiados de Dadaab. De hecho, una tercera generación de refugiados está creciendo allí, en un área aislada de Kenia. Esta solución no favorece a nadie. No queríamos que vuelvan de manera forzada a Somalia, pero estuvimos de acuerdo con el gobierno en que necesitábamos “desagotar” Dadaab y buscar soluciones diferentes: reasentamiento, integración local para quienes tuvieran ascendencia mixta somalí y keniatá, transferencia a otras partes de Kenia, repatriación voluntaria a Somalia para quienes quisieran regresar. Pero esto podía hacerse solo mediante el esfuerzo conjunto de Kenia, ACNUR y Somalia, sumando la ayuda de otros gobiernos. Este es un ejemplo embrionario de soluciones más amplias. La reducción de reasentamientos en Estados Unidos ha llegado en un momento desafortunado, en medio de esta situación. Estados Unidos pasó de aceptar oficialmente 110.000 refugiados por año, si bien este tope no se alcanzó finalmente en la práctica, a poco menos de la mitad de ese número el año pasado. Por supuesto que va en contra de la noción de responsabilidad compartida. De hecho, queríamos que los países incrementen sus cupos, como muchos países en Europa están planeando hacer ahora.

El último punto clave es mayor concientización por parte de la opinión pública y la sociedad civil. Estamos intentando encontrar formas a través de las cuales la comunidad empresarial, tanto internacional como local, participe en las respuestas.

En el sector humanitario actual, de creciente expansión con respecto a los actores locales, regionales e internacionales, ¿cuál es la experiencia de ACNUR en su asociación con otras organizaciones? ¿Qué oportunidades nuevas avizora?

Desde sus inicios, ACNUR ha trabajado con sus socios o por medio de ellos. Se trataba, principalmente, de ONG locales e internacionales y, a veces, de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

En los últimos veinte años, ACNUR ha realizado un ejercicio complejo en el que sus socios pasaron de ser meros receptores de nuestros fondos a formar sociedades basadas en la colaboración y la experiencia complementaria. Por ejemplo, nos asociamos con muchas ONG que han adquirido muy buenas habilidades de protección, que hace años era un área en la que esencialmente trabajábamos por nuestra cuenta. En general, por el lado de las ONG, si bien es siempre bastante dinámico y hay un debate animado, creo que trabajamos bien en conjunto. Sin embargo, las áreas en las que necesitamos aprender mucho más —y veo el pacto sobre refugiados como una oportunidad para ello— son las de los socios dedicados al desarrollo y el sector privado.

En lo que respecta a los socios del sector del desarrollo, por suerte tenemos un liderazgo muy visionario en el Banco Mundial. Por el lado de las Naciones Unidas, hemos invertido mucho en esta relación y hemos avanzado a pasos agigantados. El Banco Mundial ha creado un fondo, bajo el proceso de reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento AIF18, para orientar el apoyo al desarrollo en países y comunidades que reciben grandes cantidades de refugiados. También, junto con otros accionistas, ha desarrollado instrumentos financieros para los países de ingreso medio como Líbano y Jordania, que se han visto afectados por grandes flujos de refugiados. De todas formas, aún debemos avanzar y aprender más en materia de idioma, herramientas y análisis, en nuestra interacción con nuestros socios en el desarrollo. Esto es así para el caso del Banco Mundial, y para otras instituciones financieras y grandes entidades bilaterales como la Unión Europea. A la vez, estos futuros socios deben aprender acerca de nuestra manera de razonar, operar y analizar. La cooperación con el Banco Mundial ha sido tan exitosa que ahora nos usan como caja de resonancia en lo que atañe a su asignación de fondos relativos a los refugiados, a través de subsidios, préstamos, préstamos blandos y otros instrumentos. Nosotros ayudamos a analizar los datos relevantes y aprendemos mucho en el proceso. Esto habilita inmensas posibilidades, en particular, los recursos en cuestión son considerablemente mayores que los que podríamos movilizar en el mundo de la acción humanitaria, y, además, el Banco Mundial completa la ecuación con su capacidad de análisis de datos, en especial de datos económicos. Estas son habilidades que nunca antes habíamos tenido, ya que no es nuestro ámbito de especialización.

El otro sector es el privado. Durante mucho tiempo, el sector privado se consideró como mero donante o benefactor. En cierta medida, esto sigue siendo así, pero muchos donantes privados nos expresan también su voluntad de asociarse con nosotros y ser parte del diseño de los programas. Esto es muy beneficioso, ya que ellos cuentan con experiencia significativa en áreas tecnológicas, modelos de negocio, esquemas de empleo y capacitación, sobre todo capacitación técnica. Aportan recursos adicionales, nuevos enfoques y experiencia, y pueden crear conciencia. Por lo general, son empresas de gran envergadura, que tienen muchos empleados y grandes mercados, lo que significa que dan publicidad a lo que hacen y sensibilizan sobre los enfoques positivos de la situación de los refugiados. Yo creo firmemente en esto. Al mismo tiempo, es un gran desafío, debido a la brecha en los enfoques conceptuales, que es aún mayor que la que hay con las organizaciones de desarrollo.

El interés en prevenir atrocidades parece estar ganando terreno; hace veinte años, ACNUR ya había hablado sobre alerta temprana. La pertinencia del respeto por el derecho internacional humanitario (DIH) en el marco de los conflictos para prevenir el desplazamiento forzado de personas ha estado muy presente en el discurso internacional. ¿Cómo ve usted este interés en la prevención? ¿Cuál es su contribución como jefe de ACNUR?

Es cierto que los conflictos se han vuelto muy hostiles para los civiles, quizás más que antes. Los civiles siempre fueron un objetivo en todas las guerras,

pero después del fin de la Guerra Fría, empezando por los Balcanes, los Grandes Lagos, etc., pareciera que hay más permiso que antes para hacer de los civiles un blanco. Esta es una de las principales causas de huida, y las violaciones de las normas del DIH son un elemento fundamental en la decisión de huir. El riesgo de destrucción de los hogares, la amenaza a la vida y a la libertad, o el reclutamiento forzoso, por ejemplo, son factores importantes que llevan al desplazamiento. Creo que el respeto de los civiles en las situaciones de conflicto sería una medida formidable para evitar el desplazamiento forzoso. Sabemos lo difícil que es, pero la discusión sobre prevención es muy importante, y para que sea efectiva, debe haber un mínimo de voluntad política. Desde ACNUR, ofrecemos información, de la forma más sistemática posible, que obtenemos de nuestras observaciones de los movimientos de las poblaciones y de las conversaciones entabladas con los refugiados. También compartimos información con nuestros colegas políticos para que puedan acceder a un mejor análisis de los conflictos inminentes. Esto obedece más a la alerta temprana que a la prevención. Es muy importante señalar que el actual Secretario General, quien me precedió como Alto Comisionado, tiene muy en claro la importancia de la alerta temprana y de la prevención. En Nueva York, ahora hay más conciencia de que una lectura “humanitaria” de estas situaciones —por ejemplo, en relación a los refugiados congoleños que partieron el año pasado desde República Democrática del Congo hacia Angola— es importante para abordar el conflicto en una etapa preliminar. Aparte de eso, es en realidad un asunto político.

Teniendo en cuenta todos los procesos internacionales que mencionó, los desafíos y la necesidad del trabajo conjunto en la búsqueda de soluciones, ¿cuál es su visión del futuro de ACNUR?

Mi mandato como Alto Comisionado para los Refugiados consta de dos partes: la protección de los refugiados y otras personas que conciernen a ACNUR, y el trabajo con los Estados para encontrar soluciones.

Lamentablemente, el relato de la crisis de protección es muy real, pero también lo es su gemela malvada: la crisis de las soluciones.

El fin de la Guerra Fría generó expectativas en cuanto a nuestra capacidad para resolver conflictos, pero chocaron con mucha decepción por muchos motivos. El único conflicto que se resolvió en 2017 fue el de Gambia. En ese momento, António Guterres asumía como Secretario General de las Naciones Unidas y vio a Gambia como un muy buen modelo. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) tuvo éxito en su trabajo de prevención para evitar que el conflicto estallara y empeorara. Lamentablemente, no hubo más avances y no se resolvió ningún otro conflicto el año pasado. Esto, a las claras, es un gran obstáculo en el cumplimiento de nuestro mandato. Hay que navegar en situaciones extremadamente complejas que no tienen soluciones claras y que, para la mayoría de las personas, simplemente no están allí.

Considerando esta presión y esta necesidad continua de soluciones, en ACNUR estamos estableciendo una nueva división —la División de resiliencia y

soluciones— que será supervisada por Volker Türk, nuestro asistente para el Alto Comisionado en materia de protección. Al centrarnos en la resiliencia, podemos dirigir nuestros esfuerzos a transformar las circunstancias de los refugiados que están estancados en situaciones que se prolongan y ayudarlos a mantenerse fuertes, a ellos y a sus comunidades de acogida, hasta que llegue la solución.

La crisis de soluciones nos obliga a mirar cuestiones intermedias, pero desde otro lugar. Creo que esta crisis de soluciones está muy relacionada con el debate sobre prevención. Es un desafío fundamental. En la década de 1990, teníamos muchas expectativas, pero lamentablemente muchas de ellas no se cumplieron.

Para seguir adelante, debemos ser ambiciosos y, a la vez, realistas. La Declaración de Nueva York fue, según mi parecer, una reafirmación importante de un alto nivel de valores y estándares de la protección internacional de los refugiados, en un momento donde muchos los cuestionaban. Nos brindó una importante plataforma para articular cambios reales al sistema de respuestas y hacerlo mucho más sólido, integral y sostenible. La atención política cambia todo el tiempo, en especial si se trata de un tema de tanto peso como es el de los refugiados y los migrantes, así que, con seguridad, podemos prever futuros desafíos y obstáculos. En circunstancias así, existe la gran tentación de decir “es imposible”. Es una tentación a la que de ningún modo podemos ceder. Debemos enfrentar los desafíos y asumir la importante responsabilidad de convertir los compromisos de la Declaración de Nueva York en acciones muy concretas, que realmente repercutan en la vida de las personas, para evitar que se conviertan en rehenes de la volatilidad política. Es, en esencia, lo que se espera lograr con el Pacto Mundial.