

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

Ampliar las oportunidades económicas en desplazamientos prolongados

Miki Takahashi, Michael Moroz, Jonathan Peters, Jason Pronyk y Richard Barltrop

Hubo grandes avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos por donantes internacionales y Gobiernos de países de acogida para ampliar las oportunidades económicas para los refugiados sirios y las comunidades de acogida en países vecinos. Sin embargo, los objetivos y los compromisos también implican nuevos desafíos y la evidencia empírica debe sustentar las nuevas políticas.

En 2017, los países que limitan directamente con Siria (Turquía, el Líbano, Jordania e Irak), además de Egipto, albergaban entre todos a aproximadamente cinco millones de refugiados sirios que en su mayoría habían vivido en el exilio durante cuatro años o más. Con pocas perspectivas inmediatas de retornos a gran escala a Siria, la mayoría enfrenta un futuro indeterminado en el desplazamiento, mientras que los países de acogida, en particular Jordania, el Líbano y Turquía, han tenido que lidiar con muy diversos impactos en la demanda inmobiliaria, los servicios públicos, la infraestructura, los presupuestos públicos, los mercados laborales, la seguridad local y la estabilidad general.

El reconocimiento internacional de los esfuerzos de estos países de acogida ha crecido. La estrategia de orientación para la ayuda internacional destinada a la región es el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia ("3RP") —lanzado en diciembre de 2014 y considerado un ejemplo de buenas prácticas¹— que alienta a donantes y organizaciones de ayuda a ampliar su apoyo a los planes nacionales de respuesta² y a los programas y proyectos plurianuales que construyen resiliencia y capacidad de afrontamiento en los países de acogida.

En la Conferencia de Apoyo a Siria y la Región celebrada en Londres en 2016, los donantes internacionales prometieron fondos como nunca antes y asumieron los primeros compromisos plurianuales para la respuesta a la crisis de Siria. La conferencia también estableció de manera eficaz el objetivo de crear hasta 1,1 millón de nuevos puestos de trabajo para los refugiados y las comunidades de acogida para 2018. Los Gobiernos de los países vecinos de acogida se comprometieron a abrir sus mercados laborales y a mejorar el entorno normativo nacional. Además, la comunidad internacional prometió apoyar los

programas de creación de empleo y el acceso a financiamiento en condiciones concesionarias.

Estas medidas fueron osadas y bien recibidas y consolidaron el impulso para invertir en resiliencia y desarrollo a más largo plazo en la región. Sin embargo, los objetivos y los compromisos también suponen un desafío y, si se van a cumplir, algunas preguntas deben responderse. ¿Cómo se pueden crear hasta 1,1 millón de puestos de trabajo y exactamente dónde y para quiénes se puede hacer esto? ¿Qué políticas y marcos pueden ayudar a alcanzar el objetivo y abrir verdaderamente mercados laborales? ¿Qué otras medidas se han tomado para mejorar la acogida de los refugiados y satisfacer las necesidades de las comunidades de acogida? Y, ¿qué evidencia empírica sustenta las nuevas políticas?

Para ayudar a responder estas preguntas, en 2016 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) organizaron una evaluación conjunta de la situación de las oportunidades económicas en Egipto, Irak, Jordania, el Líbano, Turquía y Siria³. Basándose en las perspectivas extraídas de 120 entrevistas a representantes de Gobiernos, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales y sector privado, así como en análisis empíricos y estudios existentes, el informe permite la comparación de aquellos aspectos de la respuesta a la crisis en la región relacionados con la oportunidad económica. Sobre la base de este informe y sus recomendaciones, el PNUD, en conjunto con el Programa Regional de Desarrollo y Protección (RDPP, por sus siglas en inglés), llevó adelante ulteriores diálogos e investigaciones sobre políticas para el desarrollo de opciones y marcos políticos específicos basados en evidencias empíricas para acoger a refugiados en Irak, Jordania y el Líbano⁴.

Recomendaciones

El informe proporciona recomendaciones sobre enfoques positivos para generar oportunidades económicas. Se ha demostrado que cada uno de estos enfoques ya ha tenido éxito en, al menos, un país y todos ellos poseen características que, en cierto modo, pueden replicarse en otros países de la región:

Ampliar el acceso a los mercados en la Unión Europea (UE): la decisión de la UE de ampliar el acceso al mercado de la UE a determinadas exportaciones jordanas se considera el paso más importante en la promoción de inversiones que respaldan el empleo sirio y jordano en el país (aunque alcanzar los estándares de calidad europeos ha planteado dificultades)⁵.

Facilitar la inversión privada siria y permitir a los sirios iniciar emprendimientos y acceder a infraestructura industrial: en Egipto y Turquía, el proceso de alentar las inversiones de sirios y permitir que inicien emprendimientos ha generado un gran crecimiento en algunos sectores económicos, con la contratación de trabajadores, tanto nacionales como sirios, por parte de las empresas implicadas.

Ampliar el acceso de los refugiados a la información: en Turquía, las autoridades locales y las ONG nacionales e internacionales colaboraron para establecer centros comunitarios en comunidades de acogida de refugiados que, entre otros servicios, proporcionan información sobre oportunidades laborales.

Alentar a las organizaciones de ayuda a utilizar el aprovisionamiento local directo: los organismos de la ONU, incluidos UNICEF y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas, obtienen servicios de empresas y proveedores locales. En caso de ser necesario, los pequeños productores pueden recibir capacitación para cumplir con los estándares requeridos y organizar cooperativas para generar economías de escala.

Ofrecer financiamiento en condiciones concesionarias para infraestructura: en Jordania, los donantes internacionales proporcionaron financiamiento en condiciones concesionarias para proyectos de mejora de carreteras, energía, salud y agua, lo que ayuda al Gobierno a satisfacer la necesidad de mejoras en estas áreas.

Permitir que los sirios presten servicios a otros sirios: desde hace mucho, el Gobierno de Turquía ha puesto en marcha un enfoque proactivo para contratar a empleados cualificados de la población de refugiados sirios para proporcionar servicios sociales a sus comunidades. A mediados de 2017, más de 13 000 maestros sirios y 400 profesionales médicos sirios habían recibido permisos especiales para ofrecer servicios a refugiados sirios.

Incluir a refugiados y comunidades de acogida como beneficiarios en todos los proyectos: en la región del Kurdistan Iraquí, los programas ejecutados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y algunas ONG fueron normalmente diseñados para incluir a las poblaciones de acogida, de refugiados y de personas desplazadas.

Desafíos

El informe de evaluación conjunta también destaca cinco desafíos principales relacionados con: la coordinación, los permisos de trabajo, la formación profesional, la información y el diseño de asistencia humanitaria para fomentar el trabajo; todos ellos de relevancia directa en la creación de políticas y marcos eficaces. En una crisis tan compleja tal vez sea inevitable nombrar la coordinación como un desafío, si bien hacerlo no es menos importante. Otros desafíos son más distintivos y surgen, en parte, a causa del contexto de ingresos medios. Por ejemplo, la voluntad de los socios bilaterales y multilaterales de mantener sus inversiones en economías de la región al final del conflicto prolongado es incierta, debido a la condición de ingreso medio de esos países. Tal como demostraron los diferentes enfoques aplicados en Egipto, Jordania, Irak y el Líbano, la sola creación de acceso a permisos de trabajo no es suficiente para ampliar las oportunidades económicas dignas para los refugiados sirios; se debe invertir capital político y económico en otras áreas relevantes para mejorar las perspectivas laborales. Es posible que la mejora del acceso a los permisos de residencia, por ejemplo, deba darse a la par que se amplía el acceso a permisos de trabajo. Es necesario hacer más para mejorar la capacidad en recursos humanos de algunos posibles empleadores, de modo que los esfuerzos por desarrollar las habilidades de los potenciales empleados no sean en vano.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

También puede ser útil un mejor uso de los datos para alinear mejor los programas de medios de subsistencia con las necesidades del mercado local y las habilidades de los refugiados.

Basándose en el informe, el PNUD ha trabajado con autoridades nacionales y otras partes interesadas para desarrollar marcos y políticas específicas de base empírica para mejorar la acogida de refugiados en Jordania, el Líbano y la región del Kurdistán Iraquí⁶. Este trabajo tiene el potencial de generar un impacto positivo en las políticas, siempre y cuando adquiera relevancia entre las partes interesadas nacionales y los factores políticos, por ejemplo, no obstaculicen los esfuerzos para poner en práctica las políticas recomendadas. Sin embargo, está claro que aún queda mucho por hacer si se pretende que los refugiados sean acogidos de forma sostenible y los compromisos y objetivos anunciados en la Conferencia de Londres se cumplan de manera eficaz. En particular, dos desafíos destacan:

En primer lugar, una cosa es realizar evaluaciones y formular recomendaciones sobre políticas y su implementación, pero otra muy distinta es tomar decisiones firmes sobre políticas y ponerlas completamente en práctica. Las posibilidades de que ocurra lo segundo se pueden ampliar —aunque no garantizar— a través de un estrecho compromiso entre los organismos nacionales pertinentes y las organizaciones internacionales que ofrecen asistencia, además del apoyo continuo de los donantes internacionales. La formulación de leyes, normas y reformas y su puesta en

marcha suele ser un proceso lento en cualquier lugar, además de sensible a las dinámicas políticas nacionales; se requiere de un esfuerzo concertado para acelerar el proceso y asegurar la calidad de las políticas resultantes.

En segundo lugar, es posible que se necesiten planteamientos adicionales sobre los tipos de empleos que los agentes nacionales e internacionales intentan crear. Considerando las tasas de crecimiento de empleo en el resto del mundo, resulta poco realista esperar que se crearan 1,1 millón de puestos de trabajo sostenibles en los países que acogen a refugiados en el lapso de dos a tres años. Las iniciativas que generan empleos a corto plazo pueden hacer que este objetivo sea alcanzable pero, si se toma este camino, se deben concertar esfuerzos para aunar la creación de oportunidades a corto plazo con enfoques a largo plazo, como apoyar las inversiones y el acceso al financiamiento.

Mirar hacia adelante

Se ha dado un significativo progreso en las respuestas de ayuda internacional para apoyar a los sirios tanto dentro de Siria como en países vecinos⁷. En su giro hacia la inversión en resiliencia, capital humano, empleos y programas a más largo plazo, tal progreso también puede ser instructivo para los esfuerzos actuales de desarrollo de un marco global e integral de respuesta a los refugiados. No obstante, debemos permanecer alerta ante el riesgo de futuros contratiempos, deterioros y nuevas crisis que podrían afectar el modo en que los países de la región acogen y tratan a los refugiados. Uno de los riesgos es que el nivel de financiamiento en condiciones concesionarias provisto por instituciones multilaterales y países donantes no logre cumplir con las expectativas de los Gobiernos de Jordania, el Líbano y Turquía. Por fortuna, esto es algo poco probable por ahora. Otro riesgo, más profundo, es que las presiones económicas, los desarrollos políticos o una combinación de ambos conduzcan a la búsqueda de chivos expiatorios entre los refugiados y a que los países no estén dispuestos a acogerlos.

Sin embargo, considerando los compromisos del 3RP y la Conferencia de Londres, ahora existe una visión



ACNUR/Mohammad Hawari

Este refugiado sirio trabaja como carnicero en Amman, Jordania, después de que el Gobierno le concediera un permiso de trabajo.

compartida más fuerte para la asistencia humanitaria, la resiliencia y el desarrollo en la región; y la financiación plurianual, el financiamiento en condiciones concesionaria, el acceso al comercio, las oportunidades económicas y los empleos son elementos importantes de esa visión.

Miki Takahashi miki.takahashi@undp.org
Especialista en gestión, M&E IM

Michael Moroz michael.moroz@undp.org
Especialista en coordinación de políticas y crisis

Jonathan Peters jonathan.peters@undp.org
Asesor de apoyo de programas

Centro de Respuesta Subregional del PNUD a la crisis de Siria <http://bit.ly/UNDP-ArabStates>

Jason Pronyk jason.pronyk@unv.org
Gestor regional, Estados árabes y Europa/CIS
Voluntarios ONU www.unv.org

Richard Barttrop richard.barttrop@gmail.com
Consultor del PNUD

1. Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria (2016) *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*, Informe para el Secretario General de la ONU, pág. 8 <http://bit.ly/UN-HumFinancing-2016>
2. Desde entonces, dos de estos planes se volvieron plurianuales: *el Plan de Respuesta a la crisis de Siria de Jordania 2017-2019* <http://bit.ly/JordanResponse-2017-19> y el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano 2017-2020 www.un.org.lb/lcrp2017-2020
3. PNUD, OIT y PMA (2017) *Jobs Make the Difference: Expanding Economic Opportunities for Syrian Refugees and Host Communities, Egypt – Iraq – Jordan – Lebanon – Syria – Turkey* www.jobsmakethedifference.org/full-report
4. El Programa Regional de Desarrollo y Protección (RDPP, por sus siglas en inglés) es financiado por un consorcio de ocho donantes europeos de apoyo al Líbano, Jordania y la región del Kurdistán Iraquí para comprender, planificar y mitigar de una mejor manera el impacto del desplazamiento forzado de los refugiados sirios. <http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>
5. Véase el artículo de Lenner y Turner en este número.
6. PNUD y RDPP (próximamente en 2018) *Development of evidence-based policy options and frameworks for the accommodation of refugees in countries affected by the Syria Crisis*.
7. PNUD (próximamente en 2018) *The Resilience Agenda: a progress report*.

Aprender del Pacto UE-Jordania

Katharina Lenner y Lewis Turner

El análisis de la implementación del Pacto UE-Jordania ofrece tres lecciones clave: la aprobación gubernamental es necesaria pero no suficiente, la incorporación de voces críticas es crucial y llegar a objetivos numéricos no equivale a cumplir los propósitos subyacentes.

La integración formal de los sirios en los mercados laborales de los países vecinos fue un tema hasta cierto punto tabú durante los primeros cinco años de la crisis siria. Los Gobiernos de Oriente Medio se negaron en rotundo a contemplarlo. Tampoco, por lo general, permitían a los agentes humanitarios emprender programas de empleo para los sirios. Esto cambió en febrero de 2016 en una conferencia de donantes celebrada en Londres cuando Jordania, el Líbano y Turquía se comprometieron públicamente a mejorar las oportunidades económicas para los refugiados sirios.

Jordania ha ido más lejos en su intento de hacer realidad su compromiso integral. El “Pacto UE-Jordania”, anunciado al final de la conferencia de donantes, preveía la concesión de hasta 200 000 permisos de trabajo a sirios en los próximos años¹. Desde entonces se ha convertido en un laboratorio de programas laborales con refugiados en situación de desplazamiento prolongado.

Se expidieron o renovaron algo más de 80 000 permisos de trabajo para los sirios en enero de 2018, sin embargo —casi dos años después— el entusiasmo inicial de los agentes humanitarios ha dado paso a la sorpresa ante los desafíos a los que se enfrentan para implementar el Pacto. El conteo general utilizado en los informes oficiales es un tanto engañoso, ya que incluye no solo las renovaciones, sino también varios miles de permisos expedidos a las mismas personas al cambiar de trabajo, así como algunos cientos de permisos temporales (es decir, no anuales). El número de permisos de trabajo válidos contabilizado en cualquier momento dado será considerablemente inferior a la cifra total (estimada alrededor de 35 000-45 000) y existe la percepción bastante extendida entre los agentes humanitarios de que, independientemente de la métrica, será extremadamente difícil alcanzar el objetivo de 200 000. Numerosas lecciones se pueden extraer a raíz del análisis de la implementación del Pacto².