

La elaboración de pactos sobre refugiados: lecciones de Jordania

Cindy Huang, Nazanin Ash, Katelyn Gough y Lauren Post

El análisis de los avances realizados hasta ahora en el marco del Pacto de Jordania pone de relieve una serie de limitaciones que deben abordarse para que el modelo se pueda implementar con eficacia en otros lugares.

Las oportunidades de medios de vida son un componente esencial del bienestar y la autosuficiencia de los refugiados, pero a menudo es muy difícil que los países de acogida puedan avanzar en esta área. Esto sucede particularmente en países con tasas elevadas de desempleo y crecimiento económico lento, como Jordania. Los desafíos a los que deben hacer frente los trabajadores de Jordania se agravan para los refugiados, que se enfrentan a vulnerabilidades específicas cuando buscan empleo, en especial cuando trabajan de manera informal, expuestos al riesgo de explotación, abuso y otras condiciones laborales precarias. En Jordania, el 73% de los refugiados sirios que residía en el país vivía por debajo del umbral de pobreza en 2015, cifra que aumentó al 93% en junio de 2017¹.

El Pacto de Jordania se creó para proporcionar soluciones laborales sostenibles, así como infraestructura y servicios básicos, para los refugiados sirios y sus anfitriones jordanos a través de subvenciones y préstamos concesionarios (con tasas de interés bajas) al país. Los compromisos iniciales asumidos en la conferencia de Apoyo a Siria y la Región en Londres en febrero de 2016 ascendieron a US\$ 1.800 millones, incluyendo \$ 700 millones en subvenciones y una indicación de los bancos multilaterales sobre el potencial de aumentar sus préstamos por \$ 1.100 millones.

El apoyo más innovador provino del Servicio Mundial de Financiamiento del Banco Mundial (GCFE, por sus siglas en inglés). Este nuevo centro apoya a países de ingresos medianos que albergan a refugiados con tasas de préstamos concesionarios generalmente reservadas para países de bajos ingresos y su financiación flexible y plurianual representa una nueva herramienta importante para abordar el desplazamiento prolongado. Tanto el Pacto de Jordania como el GCFE aceptaron el doble objetivo de satisfacer las necesidades de los refugiados y de las comunidades de acogida y de aumentar la autosuficiencia de los refugiados, lo que brindó la oportunidad

de transformar una crisis humanitaria en una oportunidad de desarrollo.

El Pacto de Jordania también incluía compromisos más allá de la ayuda tradicional y los proyectos de asistencia. Como parte del Pacto, la Unión Europea (UE) flexibilizó las normas de origen de la UE para mejorar el acceso de las empresas que operan en Jordania al mercado de la UE. Las empresas en las zonas económicas especiales (SEZ, por sus siglas en inglés) de Jordania reciben incentivos para emplear a refugiados y así poder aprovechar estas oportunidades de comercio. Jordania acordó emitir hasta 200 000 permisos de trabajo para refugiados sirios.

Progreso en el cambio de juego, con obstáculos

Se lograron algunos avances significativos: unos 83 000 permisos de trabajo emitidos, permisos de trabajo ya no limitados a un único empleador en los sectores agrícola y de la construcción, formación profesional básica para aproximadamente 2600 jordanos y sirios y 18 nuevas categorías o subcategorías de trabajo se abrieron a los refugiados sirios a partir de julio de 2017². Cinco empresas comenzaron a exportar desde las SEZ. Sin embargo, el progreso hacia los objetivos del Pacto de Jordania se vio obstaculizado por una serie de factores y las necesidades de refugiados y jordanos siguen siendo considerables.

Los objetivos establecidos a través del Pacto de Jordania están enfocados a la producción (cantidad de permisos emitidos) en lugar de hacerlo a los resultados (puestos de trabajo asegurados, aumentos en los ingresos familiares), lo que desde el principio condujo a un análisis insuficiente de las inversiones y de los cambios en las políticas necesarios para el éxito. Esto ha significado que algunas de las intervenciones seleccionadas no reflejan claramente la evidencia de lo que funciona para generar oportunidades laborales para los refugiados y las comunidades de acogida, así como no abordan las necesidades específicas

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

de las comunidades afectadas. Por ejemplo, las concesiones comerciales y las SEZ —dos áreas que recibieron mayor atención— tienen un historial general ambivalente, en especial en la promoción de oportunidades decentes para poblaciones vulnerables³. También son intervenciones que posiblemente no generen empleos ni mejoren la calidad de los puestos disponibles para los refugiados o los jordanos en el corto plazo.

Si bien la emisión de alrededor de 83 000 permisos de trabajo desde enero de 2016 representa un importante avance, esta cantidad incluye todos los permisos de trabajo emitidos, incluidos aquellos que se renuevan anualmente o trimestralmente para los mismos trabajadores; la cantidad total de permisos de trabajo activos (los permisos de los refugiados que trabajan actualmente) es menor de 40 000 aproximadamente⁴. Los sectores en los que los refugiados están autorizados a trabajar también continúan siendo demasiado limitados, lo que reduce las oportunidades de empleo y retrasa el progreso hacia el objetivo de 200 000 permisos de trabajo. En la mayoría de los casos, la expansión de los sectores en los que los refugiados pueden trabajar se ha limitado a empleos poco cualificados. Además, muchos de los permisos de trabajo se han utilizado para formalizar empleos existentes, en lugar de emitirse para refugiados que buscan participar en nuevas vías de empleo formal. La formalización del trabajo informal es un paso importante —muchos refugiados desean formalizar su trabajo y esto puede aumentar los salarios, reducir la explotación y mejorar la calidad de los empleos— pero solo aborda una parte del problema del empleo. Los avances en el empleo seguirán estancados siempre que se emitan solo para los empleos existentes, sin la creación de empleos nuevos para refugiados y anfitriones.

En la mayoría de los casos, los refugiados sirios siguen enfrentando obstáculos significativos para ser propietarios de un negocio. De acuerdo con el Pacto, el Gobierno jordano acordó permitir a los refugiados formalizar sus negocios existentes, pero no está claro hasta qué punto se ha implementado esta política. Para iniciar un negocio los refugiados necesitan demostrar una cantidad significativa de capital de inversión para obtener la condición de inversores y deben proporcionar documentación que demuestre su situación de residencia legal (que muchos refugiados sirios no tienen). A los sirios también se les puede pedir que se asocien con un jordano para iniciar legalmente un negocio, lo que representa un riesgo de

explotación para los refugiados. Estos retrasos u obstáculos en la formalización de los negocios nuevos o existentes de los refugiados pueden atrofiar el crecimiento del mercado local, ya que no permiten que los sirios — que podrían ser fuertes contribuyentes como productores y consumidores en sus economías anfitrionas— tengan plena participación. Esto contrasta con Turquía, donde los emprendedores sirios han invertido más de \$ 334 millones en la economía turca a través de aproximadamente 10 000 empresas, muchas de las cuales contratan a ciudadanos turcos y refugiados por igual.

Muchos de los desafíos que detienen el progreso no son exclusivos del diseño del pacto, sino que son problemas endémicos que deben abordarse de manera más amplia. En comparación con el resto del mundo, el clima empresarial general de Jordania es menos propicio para el espíritu emprendedor y la inversión del sector privado, vías clave para la creación de empleo. Un entorno regulatorio engorroso y las altas tasas impositivas empresariales reducen el atractivo de la apertura de una empresa en Jordania, lo que hace que algunos inversores busquen oportunidades en otros lugares de la región, como el Golfo. Si bien no existe una fórmula mágica para la creación de empleo y el desarrollo económico, se debe prestar mayor atención a cómo los esfuerzos relacionados con los refugiados se conectan con análisis y planes enfocados a comercio, inversión y promoción del crecimiento.

Hacer que los pactos funcionen

Lograr mejoras en el contexto de los retos a los que se enfrentan Jordania y otros países que acogen a una gran cantidad de refugiados requiere colaboración y voluntad política por parte de los Gobiernos de acogida, los donantes, los agentes humanitarios y de desarrollo y el sector privado. Cuando los obstáculos prácticos y políticos se abordan de manera adecuada, los pactos pueden ser una manera eficaz de construir oportunidades de desarrollo para los refugiados y las comunidades de acogida.

Para que los pactos funcionen, deben darse resultados claramente definidos para los refugiados y las comunidades de acogida; mejor recolección e intercambio de datos y evidencias empíricas; identificación y documentación transparente de obstáculos a la inclusión económica y social; y un conjunto común de puntos de referencia para evaluar los programas. Además, crear juntas de gobierno de múltiples partes interesadas lideradas por los Gobiernos

de acogida puede ayudar a sistematizar la participación de los agentes en la junta, incluyendo organizaciones internacionales no gubernamentales, agentes locales, instituciones internacionales y donantes. A menudo existe un desajuste entre los objetivos y las prioridades de la multitud de agentes que operan dentro del país y algunos agentes clave pueden quedar fuera de las conversaciones. En particular, los refugiados quedan fuera de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas entre Estado y ciudadanos y, por lo tanto, fuera de los acuerdos de financiación tipo entre donantes y Gobiernos de acogida. Una mejor armonización de las prioridades con los procesos puede dar lugar a debates sobre políticas y prácticas, así como una junta de gobierno de múltiples partes interesadas podría garantizar que todos los agentes necesarios formen parte de la mesa de negociaciones. Estas juntas también pueden servir como un mecanismo de rendición de cuentas y constituir un modo formal y consistente por el que varias circunscripciones retroalimenten a los encargados de la toma de decisiones.

Si bien el primer año del Pacto de Jordania reveló deficiencias, no deja de ser un cambio de juego no solo en el ámbito de la crisis siria, sino también como modelo de acuerdos de pactos para refugiados alrededor del mundo. Las lecciones aprendidas del Pacto de Jordania pueden ayudar en las futuras negociaciones del pacto, tanto en situaciones prolongadas como a modo de planificación temprana en crisis que puedan prolongarse. Los pactos no son apropiados para todas las situaciones, y requieren de grandes inversiones políticas

y financieras. Sin embargo, pueden abrir el espacio político necesario para cambiar políticas, forjar alianzas nuevas e innovadoras y llegar a acuerdos. El proceso mediante el cual se desarrolla y aplica un pacto reúne a agentes clave, incluidos Gobierno de acogida, agentes humanitarios y de desarrollo, donantes y sector privado, lo que facilita las conversaciones y asociaciones que, de lo contrario, no ocurrirían. Los pactos pueden armonizar los incentivos, promover la rendición de cuentas y fomentar la inversión del sector privado. Al hacerlo, pueden acceder a nuevos mecanismos de financiación y trabajar para alcanzar soluciones duraderas⁵.

Cindy Huang *chuang@CGDEV.ORG*

Codirectora de Programa e Investigadora de Políticas Sénior, Center for Global Development
www.cgdev.org

Nazanin Ash *nazanin.ash@rescue.org*

Vicepresidente de Defensoría y Políticas Globales, International Rescue Committee www.rescue.org

Katelyn Gough *kgough@CGDEV.ORG*

Asistente de investigación, Center for Global Development

Lauren Post *lauren.post@rescue.org*

Funcionaria de Política y Defensoría, International Rescue Committee

1. <http://bit.ly/UNHCR-Jordan-factsheet-June2017>
2. <http://bit.ly/EEAS-Jordan-2017>
3. International Rescue Committee (2017) *Evidence Based Policy Review: The Jordan Compact* <http://bit.ly/IRC-JordanCompactEvidence>
4. <http://issues.newsdeeply.com/the-compact-experiment>
5. Para más información, véase (2017) *Refugee Compacts: Addressing the Crisis of Protracted Displacement*, Center for Global Development and International Rescue Committee <http://bit.ly/CGD-IRC-2017>

Turquía: entre hospitalidad y hostilidad

Margarite Helena Zoetewej-Turhan

Los recientes desarrollos políticos y cambios en la ley de asilo de Turquía han tenido repercusiones especialmente perjudiciales sobre la seguridad personal y jurídica de los refugiados en Turquía.

Mientras persista la agitación en Oriente Medio y los caminos hacia Europa sigan bloqueados tanto en términos prácticos como legales, Turquía seguirá manteniendo el estatus de ser el país del mundo que mayor número de refugiados¹ alberga. Por tanto, el funcionamiento del sistema de asilo turco y la efectividad de su protección se han vuelto de suma importancia para todas las partes implicadas.

En 2014 entró en vigor en Turquía la Ley de Extranjería y Protección Internacional. Esta nueva legislación aumenta la seguridad jurídica para los solicitantes de asilo y los refugiados ya que, al estipular sus derechos, les permite hacerlos valer ante un tribunal nacional. También aumenta la previsibilidad y legalidad de las decisiones tomadas por la Administración. No obstante, Turquía ha