

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 52
mayo 2016

DESARROLLO
desarrollo
TRANSICIÓN
EMERGENCIA
emergencia

Pensando en el futuro: desplazamiento, transición, soluciones

y además, artículos sobre:
Nigeria; salvaguardas de reasentamiento en la minería; sirios reasentados en Canadá; asilo en Suecia; programas AVR; evaluación psicosocial de la edad; información en la frontera entre Tailandia y Birmania; refugiados iraquíes en Líbano y la región; y la migración forzada LGBT en África oriental.



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



La Revista Migraciones Forzadas

(RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante (IUDESP).

Personal en Oxford

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)

Maureen Schoenfeld (Asistente

de Promoción y Financiación)

Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno
Mancebo, IUDESP, Universidad de
Alicante, Apartado de Correos 99,
E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad: Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP.



ISSN 1460-9819

Diseñado por
Art24 www.art24.co.uk

De los editores

Este número de RMF explora las más recientes ideas y prácticas que se están probando con el fin de vincular el desarrollo con el trabajo humanitario a la hora de apoyar las “transiciones” para las personas desplazadas y diversas “soluciones”.

RMF 52 también incluye una serie de artículos “generales” sobre otros aspectos de la migración forzada.

Nos gustaría dar las gracias a Alyoscia D’Onofrio (Comité Internacional de Rescate) y Kathrine Starup (Consejo Danés para los Refugiados) por su colaboración en calidad de asesoras sobre el tema de este número. También estamos muy agradecidos al Gobierno danés que ha prestado apoyo financiero a esta edición en nombre de la Alianza de Soluciones de la cual ostenta su vicepresidencia.

Marion Couldrey y Maurice Herson, Editores, *Forced Migration Review*



De la edición en español

A la hora de abordar la compleja realidad de los países que están saliendo de conflictos y situaciones de crisis no sólo resulta crucial la asistencia humanitaria, sino que son necesarios proyectos de desarrollo a medio y largo plazo. La falta de vinculación entre estos enfoques apunta como una de las razones por las que no se han obtenidos los resultados esperados. El debate acerca de la relación que debe haber entre la asistencia humanitaria y para el desarrollo debería pasar a centrarse en forjar alianzas entre todos los actores implicados y esforzarse en comprender mejor las situaciones de transición para poder responder adecuadamente a las necesidades de los desplazados y migrantes forzosos.

La edición completa y todos los artículos individuales están disponibles en línea en html y pdf en www.fmreview.org/es/soluciones. Ayúdenos a difundir este número el máximo posible haciendo que circule por las redes, publicando enlaces, mencionándolo en Twitter y Facebook y añadiéndolo a sus listas de recursos.

Esta edición estará disponible en línea en español, inglés, árabe y francés. También está disponible **resumen** RMF –antes llamado “Lista”, ahora en un nuevo formato– para facilitar el acceso en línea a todos los artículos publicados de RMF 52. Si desea copias impresas de cualquiera de los dos, por favor escribanos a rmf@ua.es.

Para conocer los detalles de las próximas ediciones consulte www.fmreview.org/es/proximas-ediciones.

- RMF 53, **Comunidades locales: primeras y últimas proveedoras de protección** (octubre de 2016).
- RMF 54, **Reasentamiento** (febrero de 2017). Fecha límite de presentación de artículos: 10 de octubre de 2016.

Síguenos en Facebook o Twitter o suscríbese a nuestras alertas por email en www.fmreview.org/es/alertas

Nuestro agradecimiento a las muchas personas que respondieron a la **encuesta a los lectores**. Estamos cotejando los resultados e informaremos sobre ellos en los próximos meses. También esperamos poder asumir algunas de las sugerencias que nos hicieron en cuanto a cómo mejorar lo que RMF puede ofrecer.

Eva Espinar y Laura Moreno, *Revista Migraciones Forzadas*



Derechos de autor

RMF es una publicación de acceso abierto. Puede leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o enlazar los textos completos de los artículos de RMF siempre y cuando sea con fines no comerciales y se reconozca adecuadamente al autor y a RMF. Los autores que publican con RMF conservan los derechos de autor sujetos a la concesión de licencia exclusiva para RMF. Todos los artículos publicados en RMF tanto en su versión impresa como en línea, y RMF en sí, están registrados bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC BY-NC-ND). Más información en www.fmreview.org/es/derechos-autor.



Pensando en el futuro: desplazamiento, transición, soluciones

- 4 **El desplazamiento forzado: una cuestión de desarrollo con elementos humanitarios**
Niels Harild
- 8 **La realidad de las transiciones**
Silvio Cordova
- 10 **Personas olvidadas: antiguos refugiados liberianos en Ghana**
Naohiko Omata
- 13 **Reflexiones sobre Liberia y Sierra Leona**
J O Moses Okello
- 14 **Paz en Colombia y soluciones para las personas desplazadas**
Martín Gottwald
- 17 **Una perspectiva del Banco Mundial**
Joanna de Berry
- 20 **La acción humanitaria y la transformación de las relaciones de género**
Melinda Wells y Geeta Kuttiparambil
- 22 **Un enfoque para hallar soluciones duraderas en función de la edad**
Ana Mosneaga y Michaela Vanore
- 26 **Nueva arquitectura de la ayuda y aumento de la resiliencia en torno a la crisis siria**
Gustavo González
- 29 **La cooperación para el desarrollo y el abordaje de las “causas fundamentales”**
Steffen Angenendt, Anne Koch y Amrei Meier
- 31 **La movilidad laboral como parte de la solución**
Sayre Nyce, Mary Louise Cohen y Bruce Cohen
- 33 **Profesionales palestinos en el Líbano: una excepción**
Oscar M Sánchez Piñeiro y Regina Saavedra
- 33 **Hacer negocios en Ecuador**
Oscar M. Sánchez Piñeiro y Regina Saavedra
- 36 **La contribución del sector privado a las soluciones para el desplazamiento**
Glaucia Boyer y Yannick DuPont
- 39 **Retos conceptuales y soluciones prácticas en situaciones de desplazamiento interno**
Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal y Martina Caterina
- 43 **El potencial del desarrollo de la capacidad de protección para ayudar a la transición**
Sarah Dendorff Miller y Julian Lehmann
- 45 **Soluciones energéticas para las amortizaciones humanitarias y de desarrollo**
Owen Grafham, Glada Lahn y Johanna Lehne
- 49 **El enfoque de Uganda respecto de la autonomía de los refugiados**
Kelly T Clements, Timothy Shoffner y Leah Zamore
- 51 **Limitaciones de la asistencia orientada al desarrollo en Uganda**
Ulrike Krause
- 54 **Contarlo como es**
Tammi Sharpe y Elias Schneider
- 55 **Vínculos entre Somalia y Yemen: refugiados y repatriados**
Maimuna Mohamud
- 57 **El papel del análisis de mercado**
Diana Essex, Jessica Therkelsen y Anna Wirth
- 57 **Los subsidios familiares se extienden a los refugiados en Brasil**
Lilian Yamamoto
- 58 **Políticas de transición y soluciones duraderas para los pandits de Cachemira desplazados**
Sudha G Rajput
- 61 **Límites de género en el programa de aldeas para repatriados en Burundi**
Yolanda Weima
- 63 **La naturalización de refugiados burundeses en Tanzania**
Amelia Kuch
- 65 **Soluciones de desplazamiento y desarrollo en Tanzania**
Erol Kekic y Harrison Mseke
- 66 **Soluciones transitorias para los desplazados en el Cuerno de África**
Nassim Majidi y Saagarika Dadu-Brown
- 68 **La repatriación y las soluciones en contextos de estabilización**
Giulio Morello
- 70 **El camino hacia la resolución pacífica en el estado de Rakáin, en Myanmar**
Ronan Lee y Anthony Ware
- 72 **Organizaciones gestionadas por refugiados como socios en el desarrollo**
Evan Easton-Calabria
- 74 **Un nuevo enfoque para los viejos problemas: Solutions Alliance**
Alexander Betts

Artículos generales

- 76 **¿Qué está pasando en Nigeria?**
Toby Lanzer
- 78 **La debilidad de las salvaguardas de reasentamiento en la minería**
John R. Owen y Deanna Kemp
- 82 **Causas y consecuencias del reasentamiento de refugiados sirios en Canadá**
Anne-Marie Bélanger McMurdo
- 84 **Retorno voluntario asistido: consecuencias para las mujeres y los niños**
Monica Encinas
- 86 **Evaluaciones psicosociales de la edad en el Reino Unido**
Debbie Busler
- 89 **La respuesta a las migraciones forzadas del colectivo LGBT en África Oriental**
Gitta Zomorodi
- 92 **El cambio de dirección de Suecia con respecto al asilo**
Bernd Parusel
- 94 **La condición jurídica de los refugiados iraquíes en los países vecinos**
Mohammad Abbas Mohsen
- 95 **Prisión y deportación de refugiados iraquíes en el Líbano**
Qusay Tariq Al-Zubaidi
- 96 **La comunicación de la información en la frontera entre Tailandia y Birmania**
Victoria Jack

100 **Hemos, creo, ganado aceptación para el argumento...**
Sadrudin Aga Khan (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1965-77)

El desplazamiento forzado: una cuestión de desarrollo con elementos humanitarios

Niels Harild

El trabajo con el desplazamiento forzado provocado por el conflicto se encuentra en un momento crucial, en un punto de inflexión. Ahora es el momento de consolidar el reconocimiento global de que el reto del desplazamiento forzado también es una parte integral de los planes de desarrollo.

En la actualidad se estima que hay unos 60 millones de refugiados y de personas desplazadas internas en el mundo. Los retos sociales, económicos y fiscales relacionados aumentan si tenemos en cuenta a las poblaciones de acogida y de retorno afectadas. Además, el tiempo medio que la gente pasa en situación de desplazamiento ha ido creciendo y es probable que lo siga haciendo si no se plantea un proceso de paz para muchos de los conflictos en curso.

Son pocas las personas desplazadas capaces actualmente de beneficiarse de alguna de las tres “soluciones duraderas”. El reasentamiento en terceros países es limitado en número y muy caro; la repatriación voluntaria se ve entorpecida por la falta de estabilidad y de paz; y la integración local completa y la naturalización a menudo quedan bloqueadas por las restricciones políticas, por lo que la mayoría de los desplazados viven en una situación de “desplazamiento prolongado”. Cada vez más personas desplazadas acaban residiendo en zonas urbanas, entremezcladas con las comunidades locales aunque a menudo no se benefician de los servicios básicos del mismo modo que ellas y se les excluye del mercado de trabajo oficial y de las oportunidades de negocio. Durante desplazamientos importantes, el impacto socioeconómico y macroeconómico sobre las comunidades y los países de acogida puede ser sustancial. Entre las necesidades de los desplazados y de las poblaciones de acogida predominan las de desarrollo.

Retos, obstáculos, oportunidades

Aunque es evidente que siempre se necesita aumentar la asistencia humanitaria, sencillamente no hay forma de que la financiación y los enfoques humanitarios puedan cubrir las actuales necesidades de desplazamiento, ni mucho menos resolverlas. Dada la falta de éxito que han tenido las partes interesadas nacionales e internacionales a la hora de abordar las

causas de los conflictos actuales, estos tienden a perdurar sin ninguna resolución a la vista. Sin embargo, los encargados de la formulación de políticas, los planificadores y otros actores ven el desplazamiento como un gran problema humanitario. Ignoran su inevitable longevidad y la respuesta típica suele ser cortoplacista, aunque reconocemos cada vez más que el sistema actual no funciona.

Las agencias humanitarias no están equipadas para abordar las necesidades de desarrollo a largo plazo de quienes se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado y, sin embargo, esa ha sido la situación por defecto durante muchos años. Si el marco político se queda en un tipo de ayuda humanitaria cortoplacista, cabrá la posibilidad de que se promueva la exclusión, la pobreza, la degradación, la posible radicalización,



Niños de la tercera generación de refugiados caminando hacia la escuela en el campo de refugiados de Ban Mai Nai Soi, en la frontera entre Tailandia y Myanmar. Junio de 2014.

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

y la aparición de nuevos conflictos y violencia así como una importante presión económica y fiscal en los países de acogida.

Los problemas en un enfoque inherentemente humanitario se ven a agravados cuando los encargados de la formulación de políticas se centran en las repercusiones negativas de la llegada de las personas desplazadas e ignoran las positivas. A menudo culpan a las personas desplazadas de otros males que ya existían y ponen en práctica políticas restrictivas y cortas de miras más que abordar el problema de una forma más conjunta y alternativa.

Esto refleja una falta de entendimiento de las implicaciones sociales, económicas, fiscales y de seguridad a corto y largo plazo del desplazamiento prolongado. A veces existe un deseo deliberado de no querer entender esas implicaciones por temor a que atenten contra las opiniones políticas o tendencias cortoplacistas, lo que les supondría perder votos en las elecciones. Por tanto, las personas desplazadas acaban siendo víctimas de las políticas locales. Esta espiral negativa debe revertirse.

En términos prácticos supondría reconocer el derecho de las personas desplazadas a trabajar y a disfrutar de libertad de circulación. Estas necesitan que se las considere como

potenciales activos para el crecimiento y el desarrollo local más que como una carga. Para que esto ocurra es necesario que los Gobiernos afectados y sus asociados entiendan que el desplazamiento forzado es una cuestión de desarrollo central y que, como tal, cabe incluirla en los planes nacionales dedicados a esta cuestión, aunque las imperiosas necesidades humanitarias actuales

obliguen a los actores humanitarios a seguir colaborando.

Existen cada vez más pruebas analíticas y operativas de los beneficios que tienen para el desplazamiento los enfoques innovadores y que estén liderados por el desarrollo. Unos pocos países han empezado a incluir los retos de los desplazamientos en sus planes de desarrollo y están sentando las bases para que los actores respalden los esfuerzos nacionales mediante préstamos o subsidios. El Banco Mundial está abordando seriamente el desplazamiento forzado en términos de trabajo analítico, diálogo político, operaciones y nuevas opciones de financiación, y su alianza con ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) se está ampliando. Un número cada vez mayor de donantes bilaterales está empezando también a pensar de esta forma.

La cuestión está atrayendo la atención en 2016 mediante numerosos eventos de alto nivel. Este aumento del compromiso a nivel político es bienvenido pero también es esencial si queremos conseguir el cambio fundamental necesario. No deberíamos dejar pasar esta oportunidad. El reto será encontrar un enfoque alternativo que lidie con estas crisis desde el principio, para los países vecinos y para los que estén más alejados, bajo un marco global a largo plazo donde se aborden las preocupaciones legítimas de todas las partes.

¿Qué hacer?

El primer paso hacia un cambio fundamental sería que todos los actores aceptaran que el desplazamiento forzado provocado por el conflicto es una cuestión de desarrollo con elementos humanitarios y no al revés. Este cambio de mentalidad exige entender que, aunque el desplazamiento forzado a menudo requiere una acción humanitaria a corto plazo, se trata básicamente de responder a las implicaciones sociales, económicas y fiscales para las personas desplazadas y para los países de acogida, para beneficio de todos los afectados, lo que a menudo exigirá unas inversiones dirigidas y basadas en una zona para promover la actividad económica, especialmente en zonas de acogida con altas tasas de desempleo. Las mejoras reales y sustanciales para los que viven en situaciones de desplazamiento prolongado y para las poblaciones de acogida afectadas solo podrán producirse si abordamos la vivienda, el trabajo y los medios de vida, el acceso a los servicios, la inclusión y la gobernanza de



modo que beneficie tanto a los desplazados como a las comunidades de acogida, y se garantice así que las personas desplazadas acaban siendo autosuficientes en vez de necesitar de constante ayuda humanitaria.

Es importante que los Gobiernos de los países afectados entiendan que la mayoría –si no todas– de las nuevas situaciones de desplazamiento forzado pueden convertirse en prolongadas y que necesitan reunir el valor político para tomar al principio de la crisis las decisiones políticas necesarias a largo plazo. Eso no es fácil. Los actores de desarrollo y donantes internacionales deberían trabajar de cerca con esos Gobiernos para ayudarles a sopesar las diferentes opciones políticas. Pueden hacerlo ofreciendo evaluaciones del contexto específicas de cada país (entre las que se incluirían análisis de las partes interesadas del entorno político y de los marcos y capacidades institucionales), definiendo el perfil demográfico y analizando las perspectivas de unas soluciones duraderas. Es importante cartografiar las repercusiones económicas, medioambientales, sociales, macroeconómicas y políticas, directas e indirectas, de las comunidades desplazadas y las de acogida, una prueba que puede utilizarse como punto de entrada para una serie de debates políticos con el Gobierno de acogida y con las autoridades locales. Por supuesto, estos análisis deben incluir una consulta seria con los beneficiarios.

Los gobiernos necesitan disponer de dichas evaluaciones y opciones políticas para poder llevar a cabo las elecciones políticas necesarias. Los actores de desarrollo bilaterales y multilaterales deben trabajar con los Gobiernos para convertir unas políticas a corto plazo en otras a largo plazo desde el principio de cada desplazamiento forzado. También han de seguir reforzando el diseño de programas y operaciones sectoriales multilaterales y bilaterales de manera que incluyan una respuesta a las necesidades específicas de las poblaciones desplazadas y de acogida afectadas y de las comunidades de retorno dentro de un programa más amplio. Esto incluiría acatar un nuevo concepto político de “integración económica temporal más a largo plazo”, con el retorno u otras soluciones duraderas como objetivo ulterior. Este es un proceso complicado y lento pero que debe hacerse y sobre el que cada vez hay más pruebas de que puede funcionar. Si a las personas desplazadas se les permitiera ser más autosuficientes y contribuir así a la economía y pagar impuestos

se podría reducir la necesidad de ayuda humanitaria y paliar el estrés macroeconómico y de provisión de servicios, de forma que los desplazados estarían mejor preparados también para regresar a casa cuando pudieran desarrollar y retener destrezas y acumular ahorros esenciales para, finalmente, poder repatriarse y reintegrarse sin problemas.

Para que un enfoque global funcione de forma efectiva los Gobiernos necesitan ejercer un fuerte liderazgo y ofrecer los marcos legales y políticos necesarios que establezcan los parámetros para las intervenciones de desarrollo y los plazos y espacios para las intervenciones humanitarias. Por tanto, los países de acogida deberían liderar el diálogo político desde el principio con el fin de desarrollar una planificación global a largo plazo para todos los sectores que tenga en cuenta las necesidades específicas del país y sus retos políticos. Todos los actores gubernamentales han de ser claros acerca de las implicaciones económicas, sociales y fiscales a corto y largo plazo. Una preocupación clave del país de acogida suele ser la reticencia a acatar por completo la integración local como solución duradera. Un enfoque a largo plazo de integración temporal hasta que se encontrara una solución duradera sería más fácil de aplicar en la mayoría de las situaciones.

Los actores de desarrollo también deberían seguir profundizando en su colaboración con los actores humanitarios. En primer lugar y antes que nada, eso implicaría desarrollar un marco de programa común de varios años y específico para cada situación con unos roles de liderazgo y objetivos globales bien definidos y basados en una evaluación y análisis conjuntos. Para que esto funcionara, todos los actores internacionales y locales deberían trabajar juntos. Los donantes necesitan enfoques más globales y sinérgicos para la financiación; las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas necesitan establecer sus roles mediante un enfoque más inclusivo y abierto hacia unos marcos de programa comunes más amplios; y las instituciones financieras internacionales necesitan ser incluidas en amplias alianzas con los donantes bilaterales.

Al adoptar esos enfoques se debería poder involucrar a los actores de desarrollo desde el principio de las crisis y centrarse en las necesidades de desarrollo a largo plazo de los desplazados y de sus comunidades de acogida o de retorno. Con este enfoque colaborativo es importante que se aprovechen sus ventajas

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

comparativas y que se resista la tentación de involucrarse directamente en el trabajo humanitario. Los actores humanitarios por otro lado necesitan que se establezca pronto una estrategia de salida bien definida que tenga en cuenta la capacidad del país de acogida y también la constante necesidad de protección y de apoyo a los colectivos marginados que no se benefician de otros programas más generales.

Resulta vital una evaluación de contexto conjunta que pueda ofrecer una plataforma común desde la que todos los actores puedan trabajar. Las evaluaciones conjuntas del desplazamiento en los Grandes Lagos y el Cuerno de África lideradas por el Banco Mundial son buenos ejemplos de cómo puede hacerse esto de forma distinta a como se hacía en el pasado¹. Una vez que las políticas necesarias se hayan puesto en marcha y todas las operaciones hayan sido designadas, todas las fuentes de financiación relevantes – incluidas las nuevas herramientas de préstamo y subvenciones– deberán activarse junto con las aportaciones del sector privado y del sector de la seguridad para proyectar un sentido de la responsabilidad compartida real que respalde un único marco político. Los socios de desarrollo internacionales pueden asistir a los países afectados a la hora de formularlo.

Todo esto sirve para demostrar que los actores de desarrollo pueden desempeñar un papel clave a la hora de llevar a un plano general la cuestión de los desplazamientos forzados, y que deben aprovechar al máximo las oportunidades y las plataformas actuales para garantizar que se arregle este problema. Estas oportunidades incluyen el consenso en torno a la necesidad de hacer operativos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Cumbre Humanitaria Mundial y los esfuerzos mundiales y específicos de cada país, entre los cuales la Solutions Alliance se mantiene como una iniciativa especialmente prometedora. En resumen, es hora de que los actores de desarrollo trabajen de manera global en sus herramientas e instrumentos para centrarse más en las repercusiones de los desplazamientos forzados en países frágiles y afectados por conflictos y para trabajar en la defensa de la causa con los Gobiernos.

El diálogo sobre todas estas cuestiones es más efectivo si aborda las preocupaciones de los países de acogida, si incluye un enfoque en la mejora de las condiciones de las comunidades de acogida y, por tanto, también de los desplazados, y si prueba que permitir a



Las 67 familias de desplazados internos que viven en este centro colectivo de Georgia huyeron de Tsjinvali en 1991 (foto tomada en 2008).

los refugiados aprovechar sus capacidades resultará beneficioso para el país de acogida. Por encima de todo, no deberíamos olvidar que se trata de respetar a otros seres humanos. Nuestro objetivo es ayudarles a garantizarse una vida segura, digna, significativa y libre de peligros mientras que se encuentren en situación de desplazamiento y ayudarles a que hallen una solución duradera.

Niels Harild nharild@gmail.com

Ex Director del Programa Global sobre Desplazamiento Forzado, el Grupo del Banco Mundial www.worldbank.org; ahora es experto independiente en política sobre desplazamientos forzados y desarrollo.

El presente artículo está basado en el trabajo sobre los retos del desplazamiento realizado por ACNUR, las ONG y el Grupo del Banco Mundial. Refleja las opiniones del autor y no necesariamente las de ACNUR, el Banco Mundial o cualquier otra organización.

1. Banco Mundial / ACNUR (2015) *Forced Displacement in the Great Lakes Region: A Development Response* [El desplazamiento forzado en la región de los Grandes Lagos: respuesta de desarrollo] <http://hdl.handle.net/10986/21708>

Banco Mundial / ACNUR (2015) *Forced Displacement and Mixed Migration in the Horn of Africa* [El desplazamiento forzado y la migración mixta en el Cuerno de África] <http://hdl.handle.net/10986/22286>

La realidad de las transiciones

Silvio Cordova

Los intentos de abordar las causas detonantes de los desplazamientos forzados y de ofrecer soluciones sostenibles para los refugiados, desplazados internos y retornados requieren de un entendimiento más matizado de los detonantes de la violencia y de la transición de la guerra a la paz.

Existe una más que conocida retahíla de razones por las que se producen obstáculos a la hora de involucrar a las partes interesadas en el desarrollo en las situaciones de desplazamiento forzado y prolongado. Aunque algunos factores como los distintos mandatos, los planes institucionales, los instrumentos de financiación y los ciclos de programación entre las comunidades humanitarias y de desarrollo han desempeñado un papel a la hora de crear y perpetuar la “división entre labores humanitarias y de desarrollo”, hemos prestado escasa atención a las débiles bases conceptuales de los “puentes” o “enlaces” entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, y a su falta de pruebas empíricas. Las barreras para involucrar a los agentes políticos y de desarrollo en la prevención y la respuesta al desplazamiento y en el diseño y la implementación de estrategias conjuntas humanitarias y de desarrollo han sido básicamente conceptuales.

A pesar de que cada vez está más asumido que la transición de la respuesta de emergencia a la asistencia para el desarrollo no debería ser lineal, en la práctica y en el pensamiento persiste la idea de que los agentes humanitarios “dan paso” a los de desarrollo. Esto se debe básicamente a que no se entienden bien los detonantes de la violencia y cómo se desarrollan las transiciones de la guerra a la paz. De hecho, los analistas y profesionales rara vez han cuestionado lo que hay detrás de conceptos como “vincular la ayuda al desarrollo”: en concreto, la transición de la guerra a la paz. La idea de “vínculos” y “puentes” se basa en suposiciones fallidas sobre dichas transiciones, presunciones que no se basan en la compleja realidad de los países que están saliendo de conflictos y situaciones de crisis. Como consecuencia, las intervenciones basadas en ese enfoque no pueden ofrecer una respuesta ni abordar el carácter impredecible y las múltiples variables de las transiciones.

Con el fin de entender por qué una secuencia lineal de la asistencia humanitaria y para el desarrollo es inútil y

contraproducente resulta de vital importancia mirar primero hacia los detonantes de la violencia y del desplazamiento, lo que también nos permitirá entender por qué la violencia a menudo continúa en los llamados entornos “posconflicto” y nos ofrecerá una interpretación más matizada de las transiciones de la guerra a la paz.

Continuidades y ciclos

El objetivo de los grupos armados y otros actores en muchos conflictos es la prolongación de la violencia con el fin de obtener beneficios económicos (y políticos) más que una victoria total. Pero las agendas económicas no bastan para explicar por qué la violencia continuará en “tiempos de paz”. Deberíamos prestar más atención a las quejas socioeconómicas de las comunidades que tan a menudo obviamos y que juegan un papel crítico a la hora de desatar y alimentar la violencia. El fin de un conflicto no conlleva necesariamente una ruptura de los patrones de violencia del pasado: los altos niveles de violencia son una característica recurrente de la mayoría de países que han salido de un conflicto. De hecho, el legado de la guerra junto con nuevas formas de violencia explican por qué las transiciones se caracterizan por repetidos contratiempos y reveses.

Debido al hecho de la prolongación de la violencia “en tiempos de paz” y de los repetidos ciclos de violencia y desplazamiento, el debate acerca de la relación entre la asistencia humanitaria y para el desarrollo debería pasar de enfocarse en los “vacíos”, “puentes” y “enlaces” entre las dos comunidades para buscar una mejor comprensión de las transiciones de la guerra a la paz.

Puesto que las transiciones en general no son procesos unidireccionales, tampoco tendría que serlo la transición de la asistencia humanitaria a la de desarrollo. Sería poco realista dar por sentado que la comunidad internacional puede abordar un fenómeno tan fluido, complejo e impredecible como una transición aportando asistencia para

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

el desarrollo y humanitaria de modo secuencial, y planificar los tiempos en los que la asistencia humanitaria debería “dar paso” a la cooperación para el desarrollo. Dado que las transiciones son especialmente susceptibles de sufrir repetidos ciclos de violencia y de desplazamiento (aun en situaciones de relativa paz y estabilidad), no es ninguna sorpresa que la implementación de iniciativas de recuperación temprana, el modelo consistente en “dar paso” y otras variaciones del “paso de la ayuda al desarrollo” se hayan mostrado problemáticas. La ayuda humanitaria podría ser necesaria, por ejemplo, en entornos “posconflicto” durante las recaídas en la violencia y nuevos ciclos de desplazamiento, como han demostrado los conflictos en Colombia y República Democrática del Congo, o el desarrollo podría tener su lugar en entornos en situación de emergencia o en los que actualmente hay violencia como Sudán del Sur.

Cambiar el discurso

Es importante señalar que la mayoría de los detonantes de la violencia –y los ciclos de desplazamiento y situaciones prolongadas resultantes– son factores estructurales de desarrollo, económicos y políticos. Además, la naturaleza de la mayoría de las cuestiones que limitan las soluciones sostenibles para los refugiados, los desplazados internos y los retornados –como el derecho a la propiedad, el establecimiento de medios de vida y oportunidades laborales, estado de derecho y libertad de circulación, etc.– son más de desarrollo y políticas que humanitarias. Como consecuencia, una implementación lineal de la asistencia humanitaria seguida por la de desarrollo no solo pospondría –más que abordar– estas cuestiones subyacentes sino que también podría contribuir a la prolongación de las crisis y conflictos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los detonantes de la violencia y la naturaleza polifacética de las transiciones, el desplazamiento forzado y especialmente las situaciones de desplazamiento interno deberían enmarcarse en discursos más amplios sobre desarrollo, consolidación de la paz y cuestiones económicas y políticas. De hecho, para prevenir y abordar estas cuestiones es necesaria una transformación social y económica que vaya más allá del alcance y el mandato de las organizaciones humanitarias. Las estrategias que sigan a

partir de aquí deberían ser más amplias, centrarse en múltiples sectores y en intervenciones en varios años, y prevenir la participación simultánea de las partes interesadas en desarrollo, cuestiones humanitarias y políticas desde el inicio de un conflicto o crisis de desplazamiento y a lo largo de los mismos. Esto contribuiría a fomentar el desarrollo humano de las poblaciones desplazadas, su contribución a la economía de los países y comunidades de acogida y, como consecuencia, la calidad de su protección durante el desplazamiento.

Volver a enmarcar el debate en la “división entre las labores humanitarias y las de desarrollo” en torno a la cuestión de las transiciones puede dar lugar a una política y programación más empíricas y mejor fundadas y a soluciones más sostenibles para las poblaciones desplazadas. También tiene el potencial de abrir un espacio para una mayor implicación de las partes interesadas políticas y de desarrollo a la hora de paliar los detonantes y las repercusiones del desplazamiento en las comunidades y países de acogida. Además, su involucración desde el inicio de una crisis de desplazamiento sería fundamental para dirigir un diálogo político y de defensa de la causa con los países de origen y de asilo que abordara las necesidades de desarrollo de los refugiados, los desplazados internos y los retornados. Es posible que el limitado modo en que la comunidad humanitaria ha contribuido a representar el desplazamiento y las situaciones prolongadas durante décadas haya sido en parte la causa de la falta de interés por parte de los actores de desarrollo, que no han considerado que estas cuestiones fuesen asunto suyo. Ahora es fundamental hacer frente a la tendencia –dentro de los círculos de donantes y gobiernos, así como en las organizaciones internacionales– a subestimar las consecuencias de las etiquetas y la rigidez de las categorías para la formulación de políticas y para el desarrollo de enfoques innovadores y más sostenibles a la hora de prevenir y hacer frente al desplazamiento forzado y las situaciones prolongadas.

Silvio Cordova silvio.cordova@eeas.europa.eu
 Director de programa, Delegación de la Unión Europea en Sudán del Sur.

Las opiniones vertidas en el presente artículo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente el de la Unión Europea.

Personas olvidadas: antiguos refugiados liberianos en Ghana

Naohiko Omata

Más de tres años después de la cesación de la condición de refugiado para los refugiados liberianos, la viabilidad del esquema de integración de la CEDEAO instaurado como solución para los liberianos que permanecieron en Ghana parece limitada.

Si bien el exilio puede prolongarse indefinidamente, la condición de refugiado no se concede de forma permanente. Según la Convención sobre Refugiados de 1951, cuando ya no existen las circunstancias en las que las personas fueron reconocidas como refugiadas, (la premisa de “desaparición de circunstancias”), puede invocarse la cláusula de cesación mientras sigan estando en un país de asilo.

Este proceso representó, para miles de refugiados liberianos en Ghana, el fin de su condición de refugiados en 2012, después de lo cual ACNUR, la agencia de refugiados de las Naciones Unidas, puso en marcha un esquema de integración por medio del protocolo sobre la libre circulación de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) como “solución subregional” para liberianos que permanecieron en el exilio.

Desplazamiento prolongado para refugiados liberianos

Después del inicio de la guerra civil de Liberia en 1989, el Gobierno de Ghana estableció el campamento de refugiados Buduburam en 1990 en respuesta a la llegada de desplazados liberianos en el país. Tras el acuerdo de alto el fuego definitivo de la guerra en 2003, ACNUR pidió, en reiteradas ocasiones, la repatriación de los refugiados a Liberia. El ritmo de la repatriación, sin embargo, fue lento entre los liberianos que permanecían en Ghana debido a la precariedad del ambiente político y económico de Liberia. Muchos refugiados liberianos en Ghana esperaban el reasentamiento en un tercer país; no obstante, al restaurarse la paz en Liberia, la mayoría ya no cumplía con los criterios para el reasentamiento.

La otra solución duradera “tradicional”, la integración, no contaba con el apoyo del gobierno de acogida ni de los propios refugiados liberianos. La administración ghanesa consideraba la integración local como una imposición al país y no ofreció la integración como opción para los refugiados

que continuaban allí. La integración local tampoco tuvo mucho apoyo de los refugiados, principalmente debido a la falta de perspectivas socioeconómicas para ellos en Ghana.

No solo quedaron estos refugiados sin una solución duradera, sino que, además, sus condiciones de vida eran cada vez más difíciles. Después del alto el fuego de 2003, el monto de la ayuda humanitaria fue disminuyendo de forma gradual y se extinguió casi por completo en 2010. Además, los refugiados siguieron enfrentando una serie de obstáculos para participar en actividades económicas fuera del campamento, como la xenofobia local y su propia falta de conocimiento de las lenguas locales. Así, con la excepción de algunos receptores de remesas, muchos liberianos quedaron reducidos a condiciones mínimas de subsistencia dentro del campamento y alrededor de él.

La integración basada en la CEDEAO como “solución”

En enero de 2012, ACNUR anunció la cesación de la condición de refugiados para los refugiados liberianos en todo el mundo a partir de finales de junio de 2012. Como casi había pasado una década desde el acuerdo de alto el fuego definitivo de 2003, la comunidad internacional consideraba que la situación en Liberia había mejorado mucho y que las causas del desplazamiento ya no existían. A principios de 2012, los refugiados liberianos en Ghana se encontraron con dos opciones: o bien repatriarse hacia fines de junio de 2012 antes de la invocación de la cláusula de cesación o bien permanecer en Ghana mediante un convenio que existía entre los países miembros de la CEDEAO.

La CEDEAO no es un órgano de protección de refugiados, sino una confederación regional de quince Estados de África occidental, incluidos Ghana y Liberia, que se fundó en 1975 con el fin de promover el comercio y la integración económica de la región. El esquema de integración subregional estaba

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

basado en el protocolo sobre la libre circulación de la CEDEAO de 1979 que confiere a los ciudadanos de la comunidad el derecho a ingresar, residir y establecer actividades económicas en el territorio de cualquier Estado miembro de la CEDEAO.¹ Desde fines de los años 2000, ACNUR venía centrándose en este esquema como solución innovadora para los refugiados desplazados por un período prolongado en África occidental. Los miembros del personal de ACNUR creían que una mayor movilidad representaba para los refugiados una forma de garantizar su acceso permanente a medios de vida sostenibles y oportunidades significativas de empleo al conceder la residencia legal y un mejor acceso a los mercados laborales de los países de la CEDEAO.

A fines de junio de 2012, unos 7000 liberianos permanecían en Ghana y seguían viviendo en el exilio con el nuevo rótulo de migrantes de la CEDEAO. A pesar de que la administración ghanesa anunció de forma oficial el cierre del campamento Buduburam en 2012, la mayoría de los antiguos refugiados liberianos siguieron viviendo en la zona del campamento, y en febrero de 2014, casi dos años después de la cesación de su condición de refugiados, los liberianos que permanecían en Ghana finalmente recibieron pasaportes de la CEDEAO, que otorgaban un permiso de residencia y trabajo de dos años.

Sin embargo, esta condición de migrante no implicó cambios significativos en su vida diaria.

La escasez de oportunidades económicas

Stephanie, madre soltera de una niña en edad escolar, vivía al día combinando distintos medios de subsistencia, por ejemplo, realizaba tareas domésticas para otras familias de refugiados y recibía ayuda caritativa de otros refugiados y de la iglesia del campamento. Cuando se le preguntó cómo había cambiado su vida desde el otorgamiento del permiso de residencia y trabajo de la CEDEAO, respondió:

“No hubo cambios. Estamos viviendo de la ayuda de otros liberianos [del campamento]. Lavo su ropa y limpio su casa por [un poco de] efectivo o [una] porción de alimento. Así es como sobrevivimos



Una de las principales calles comerciales del campo de refugiados de Buduburam, Ghana, ahora relativamente tranquila desde la partida de muchos refugiados debido a la invocación de la cláusula de cesación. Con la reducción de la población del campo, los refugiados con empresas experimentaron una fuerte caída en las ventas y encontraron dificultades para sobrevivir.

durante mucho tiempo... No tengo ninguna habilidad especial. No podemos arreglárnosla fuera del campamento”.

Algunos liberianos intentaron, sin éxito, ver qué oportunidades de empleo había fuera de la zona del campamento. Marshall, dueño de una pequeña tienda en el campamento, manifestó su desesperación durante esta búsqueda de trabajo:

“Presenté solicitudes [para] dos puestos de trabajo en supermercados, pero no conseguí [ninguno] de ellos. No hablo los idiomas [ghaneses] locales. La discriminación por parte de los locales sigue siendo fuerte. Aun con [un] permiso de trabajo, no creo que pueda conseguir trabajo en Ghana”.

Adam, un oficial de programa ghanés que había trabajado para organizaciones no gubernamentales en el campamento durante más de una década, cuestionó la viabilidad del esquema de integración subregional:

“Siempre fui escéptico respecto de la viabilidad de esta opción de la CEDEAO. ACNUR dijo que con el permiso de trabajo los refugiados pueden trasladarse a un lugar donde es posible encontrar buenos empleos. ¿Pero dónde pueden encontrar buenos empleos? Ghana no tiene muchas oportunidades laborales y muchos habitantes están desempleados... La condición de la CEDEAO podría ser útil para las personas que tienen calificaciones especiales, como los médicos, las enfermeras y los expertos en informática. Pero ¿cuántos liberianos tienen este tipo de habilidades técnicas?”

Entre los antiguos refugiados que fueron entrevistados en el año 2015 hubo un acuerdo casi unánime en cuanto a que la economía del campamento se había debilitado en los últimos años. Esto se debe, en parte, a los cambios demográficos que hubo en el campamento. En las poblaciones de refugiados, es común que quienes tienen más dinero o más recursos sean los primeros en repatriarse o en irse. En respuesta a la presión recibida en cuanto a la repatriación y la cesación de su condición de refugiados, los refugiados liberianos siguieron un patrón similar. Kevin, un antiguo refugiado que vivió en Ghana desde mediados de los noventa, observó:

“La economía del campamento está muriendo. Muchas pequeñas empresas cerraron debido a la poca cantidad de clientes. La mayoría de los más ricos se fueron de Ghana antes de la cesación. Solían ayudar a los pobres, pero [los ricos] se fueron todos. Los liberianos que quedan son todos muy pobres».

En Ghana, tras la partida de los refugiados de mejor posición económica, quedaron las personas vulnerables con pocas competencias con demanda en el mercado y pocos recursos económicos, por lo que aumentó la proporción de refugiados empobrecidos en la población del campamento que permaneció allí. Dicho de otro modo, los antiguos refugiados que tenían menos aptitud para poder aprovechar el esquema de integración de la CEDEAO fueron los que permanecieron en el exilio, sobreviviendo como “migrantes económicos”.

¿“Resolver” el problema o disimular el fracaso?

Dados estos resultados, la viabilidad del esquema de integración basado en la CEDEAO como “solución” merece un examen cuidadoso. En primer lugar, la simple concesión de permisos de residencia y trabajo ha hecho poco para facilitar la integración de los liberianos que permanecieron en Ghana. En su mayoría, desarrollan medios de subsistencia a partir de la economía del campamento y no requieren gran movilidad en sus medios de vida. Además, pocos podrían afrontar el costo del transporte para aventurarse a vender en mercados externos.

En segundo lugar, sigue habiendo impedimentos básicos en la integración, como las barreras idiomáticas y las actitudes xenófobas de los ghaneses. Debido a la permanente reticencia del gobierno de acogida a integrar a los refugiados, el

Gobierno de Ghana y ACNUR realizaron pocos esfuerzos para establecer un entorno propicio para la integración exitosa de los liberianos que quedaban allí.

En tercer lugar, no debe pasarse por alto la limitada capacidad de absorción de la región de África Occidental. La mayoría de los países de la CEDEAO, entre ellos Ghana, tienen economías estancadas y altas tasas de desempleo. Pese a que los refugiados liberianos pueden moverse con libertad a los mercados de los Estados vecinos, es difícil imaginar que muchos de ellos puedan asegurar un empleo remunerado.

La introducción de dicho esquema de integración subregional corre el riesgo de ocultar el fracaso de la comunidad internacional en brindar una solución duradera para estos refugiados. Aunque cesó la condición de refugiados de los liberianos, su exilio y sufrimiento continuaron. Sustituir el rótulo de “refugiados” por el de “migrantes económicos” no es una alternativa real a una solución duradera. Es una “cuasisolución” que sirve para disimular el fracaso del régimen mundial de refugiados en hacer frente a los desafíos de los antiguos refugiados que quedaron con una situación migratoria ambigua y poca atención de la comunidad internacional.²

Es imperativo que el régimen internacional de refugiados realice un estricto seguimiento de las situaciones de refugiados en África occidental para corroborar si el esquema de integración de la CEDEAO puede constituir una solución verdadera para los liberianos que continúan en el exilio. De lo contrario, estas poblaciones de refugiados incapaces de alcanzar una solución duradera finalmente “desaparecerán” y se las eliminará de las estadísticas oficiales al ser despojadas de la condición de refugiados. Dada la ubicuidad de los casos de refugiados por periodos prolongados en todo el mundo, es posible que en el futuro cercano encontremos más antiguos refugiados “olvidados” como estos.

Naohiko Omata naohiko.omata@qeh.ox.ac.uk
Oficial Superior de Investigación, Proyecto de Innovación Humanitaria, Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Adepoju A, Boulton A y Levin M (2007) ‘Promoting integration through mobility: free movement and the ECOWAS Protocol’ [Promoción de la integración a través de la movilidad: la libre circulación y el Protocolo de la CEDEAO], Working Paper No.150, New Issues in Refugee Research, UNHCR

2. Long K (2014) ‘Rethinking Durable Solutions’ [Repensar soluciones duraderas] en Fiddian-Qasimiyeh E, Loescher G, Long K. y Sigona N (Eds) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford University Press

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Reflexiones sobre Liberia y Sierra Leona

J O Moses Okello

Tras el conflicto en Liberia y Sierra Leona, se establecieron alianzas consistentes en darse apoyo mutuo y que incluían a los propios desplazados, facilitando resultados rápidos y duraderos.

No hace mucho, Liberia y Sierra Leona experimentaron la violencia extrema al convertirse ambas en estados fallidos. Actualmente se encuentran en proceso de recuperación, aunque con dificultades. ¿Qué ocurrió en su caso y cómo cambió así su suerte?

Los Gobiernos y sus aliados internacionales tienden a dar prioridad a los recursos destinados a reforzar acuerdos de paz y procesos políticos como las elecciones pero de forma aislada y a expensas de otras necesidades igual de fundamentales como la revitalización de la economía y el restablecimiento de los servicios sociales básicos y las infraestructuras. Tanto en Liberia como en Sierra Leona se realizó un esfuerzo para abordar estos aspectos de forma simultánea. La seguridad y la restauración de la ley y el orden eran otras áreas básicas que requerían atención. El restablecimiento de la autoridad gubernamental (como la policía y otras instituciones de gobernanza) y la puesta en marcha de unos mínimos mecanismos para proporcionar servicios eran una prioridad. Asimismo, en este período se sentaron las bases para el retorno al estado de derecho, que incluían la rehabilitación de los juzgados y tribunales.

Muchos años de exilio suelen robarle a la gente la oportunidad de aprender o desarrollar los mecanismos de supervivencia clásicos. La gente que pasa por esa experiencia se enfrenta a retos monumentales cuando tiene que restablecerse después del retorno. En Liberia y Sierra Leona se tuvo que dar apoyo a los retornados en forma de subvenciones en efectivo, alimentos, materiales de refugio y otros artículos de ayuda en las etapas iniciales del proceso de retorno, lo que permitió a los retornados tener un "aterrizaje suave" aunque tuvieron que hacer frente a otros problemas.

También fue importante el hecho de que los programas de reintegración evitaran distinciones inútiles entre los colectivos de beneficiarios o las zonas de retorno. Resultó vital, por ejemplo, garantizar que se prestara una especial atención a los excombatientes para que no se sintieran tentados a vender su única destreza (la guerra) pero hubiese sido contraproducente tratarles de una forma totalmente distinta que a los retornados. Por tanto, tenía que haber un

punto de convergencia, sobre todo a nivel de reintegración en la comunidad, en el que la asistencia no hiciera distinciones sino que diera a todo el mundo el mismo reconocimiento y trato. Tampoco se hizo distinción entre las personas desplazadas internas y los ex refugiados que regresaron a los mismos lugares. No habría sido razonable ignorar las necesidades de las personas desplazadas y de los antiguos refugiados que regresaban a las áreas urbanas en favor de los que regresaban a las zonas rurales y había que prestar atención también a los individuos que no eran desplazados –es decir, a los que se habían quedado– quienes también estaban necesitados.

Aparte del aprovisionamiento social, una cuestión muy importante del proceso de recuperación posconflicto era garantizar que hubiera alimentos. La guerra había debilitado la capacidad de producción de los países y había hecho que se desplazara la mayor parte del segmento de población dedicado a la producción agrícola. Por tanto, para mejorar este aspecto y garantizar que hubiese alimentos era necesario prestarle mucha atención, entre otras cosas, aumentando la asistencia humanitaria consistente en el reparto de alimentos y mejorando la productividad agrícola a la vez que se respaldaba la agricultura de subsistencia a pequeña escala. Era necesario reconocer que la transición de la ayuda al desarrollo no era una experiencia lineal y que sería necesario contar durante muchos años con la asistencia humanitaria y al desarrollo.

Resulta indispensable la alianza entre un aparato estatal renovado, la sociedad civil y el sector privado para la reconstrucción posconflicto. Responder a las necesidades de los desplazados forzosos es una empresa compleja que necesita que se forjen muchas alianzas entre todos los actores relevantes: los socios de desarrollo tradicionales; las instituciones financieras; los donantes bilaterales; las agencias con mandatos relevantes; las ONG internacionales y nacionales con sus conocimientos especializados; el sector privado y, no menos importante, el conjunto de la sociedad civil local.

J O Moses Okello jomokello@gmail.com
Antiguo representante de ACNUR en Liberia.

Paz en Colombia y soluciones para las personas desplazadas

Martín Gottwald

Con la perspectiva de la paz viene la necesidad de encontrar soluciones para los desplazados durante 50 años de lucha. No se hallarán soluciones sino se presta atención a los factores que afectan a los desplazados internos y refugiados.

Desde 2012, el Gobierno colombiano ha participado en las conversaciones de paz con el grupo de guerrilla más grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en medio de un conflicto armado que se ha prolongado durante más de 50 años y ha desplazado a más de 6 millones de personas. Las partes negociadoras han llegado a acuerdos sobre desarrollo rural, sustitución de la droga, participación política, justicia transicional y reparaciones para las víctimas. Los restantes puntos del programa constituyen un acuerdo sobre cómo desmovilizar y desarmar a los guerrilleros, y cómo implementar los acuerdos de paz.

El acuerdo de paz será solo el comienzo de un período de transición que abarcará una serie de medidas encaminadas a reducir el riesgo que tiene el país de una recaída en el conflicto. Encontrar soluciones integrales y duraderas para la población desplazada del país es un aspecto clave de ese proceso porque, entre otras razones, la reintegración de los desplazados internos y refugiados repatriados validará el orden político posterior al acuerdo y contribuirá a la recuperación de las economías lícitas locales y al desarrollo participativo.

El concepto de soluciones integrales se basa en la creencia de que tanto la finalidad de las soluciones como la naturaleza sistémica del problema de los desplazados internos y refugiados exigen que el enfoque adoptado para lograr una restauración duradera de los derechos humanos debe basarse en una comprensión completa de los factores interconectados en torno al desplazamiento y debe abordarlos de manera inclusiva.¹ Esto contrasta con los enfoques no exhaustivos para hallar soluciones que traten los factores de desplazamiento, los grupos de la población de interés y las soluciones de forma aislada unas de otras, o que esperan que se obtengan soluciones de modo automático a partir de las intervenciones genéricas de construcción de la paz.

En términos sustantivos, el concepto de soluciones integrales requiere un enfoque integrado y multisectorial para la protección y soluciones duraderas que se centre en la autonomía, con poblaciones desplazadas significativamente involucradas en los procesos de toma de decisiones. Es necesario crear sinergias de refuerzo mutuo entre las soluciones propuestas, ya sea el retorno voluntario, la integración local o el reasentamiento, para los desplazados, los repatriados y refugiados. El objetivo final y el resultado deben ser la restauración de los derechos humanos en consonancia con el marco conceptual del IASC sobre soluciones duraderas para personas internamente desplazadas² y normas definidas por la corte constitucional de Colombia en su histórica sentencia T-025 de 2004. En términos de procesos y estructuras, el concepto exige que el Gobierno y la ONU elaboren una estrategia de soluciones integrales en el marco de alianzas coordinadas entre varios actores interesados.

Aún desplazados

Desde 1985, 6,9 millones de personas han sido desplazadas internamente, de las cuales cerca del 60% han huido a los barrios de chabolas de las 25 ciudades más grandes de Colombia. Además, hay unos 360 000 refugiados colombianos en países vecinos y otras regiones. La mayoría de estos últimos no pasaron por los procedimientos de asilo formal y, por lo tanto, no poseen un estatus migratorio regular, lo que los hace “invisibles” en los territorios de los países de asilo.³ Los desplazados internos y refugiados (y refugiados repatriados) viven, en su mayoría, en situaciones de desplazamiento prolongado.

Aunque las hostilidades armadas han disminuido gracias al proceso de paz y a los alto al fuego, se estima que los grupos armados no estatales, como lo que se encuentran arraigados en los paramilitares desmovilizados formalmente, tienen miembros en más de 400 municipios, en particular en las zonas urbanas. Del mismo modo, es posible que

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

con un acuerdo de paz no se logre convencer a algunos frentes guerrilleros muy involucrados en las actividades económicas ilícitas a que depongan las armas. Los conflictos también pueden surgir en relación con la aplicación del acuerdo de paz, en particular con respecto a las tierras. En resumen, el conflicto se ha transformado; si bien han ido disminuyendo los enfrentamientos armados entre las partes en conflicto, la violencia organizada ha tomado nuevas formas y sigue desencadenando situaciones de emergencia y desplazamiento.

El papel del Gobierno

Mientras que el Gobierno ha hecho un esfuerzo importante mediante políticas y medidas en áreas como salud pública, educación, generación de ingresos y reparación de víctimas a través de la restitución de tierras, las autoridades civiles están ausentes o poco presentes en diferentes partes del país, en particular en las zonas más afectadas por el desplazamiento forzado. Al mismo tiempo, sus recursos y capacidades con frecuencia son insuficientes para prevenir, tratar y resolver el desplazamiento, en especial en los municipios con bajos ingresos.

La complejidad de los problemas relacionados con el desplazamiento exige respuestas colaborativas de todo el Gobierno y un enfoque basado en los derechos humanos; sin embargo, la poca coordinación entre las autoridades —en forma horizontal entre diferentes instituciones estatales y vertical entre autoridades centrales y locales— a menudo genera ineficacia a la hora de abordar cuestiones relacionadas con el desplazamiento. Por ejemplo, aunque la mayoría de los desplazados internos han huido a los centros urbanos, el Gobierno aún no ha adoptado una estrategia de integración local e integral para los desplazados internos en contextos urbanos. Asimismo, se han limitado la capacidad y disposición de las autoridades estatales para acompañar y hacer un seguimiento sistemático de los movimientos de reasentamiento y retorno voluntario.

En la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sancionada en 2011, se reconoce abiertamente la existencia de un conflicto armado y el alcance del desplazamiento forzado, y se prevé una reparación integral para las víctimas del conflicto armado, incluidos



Esta comunidad indígena de Unión Embera Katío (Bajo Atrato, en el departamento de Chocó, Colombia) ha sido desplazada en varias ocasiones.

los desplazados internos. La reparación está destinada a servir de puente hacia la reintegración sostenible de los desplazados internos. Sin embargo, en la práctica, gran parte de la labor del Gobierno se ha centrado en la compensación económica y la asistencia a corto plazo, más que en el proceso de reintegración a largo plazo y la intervención coordinada y sostenida de las instituciones del Estado.

Planes de desarrollo rural y urbano

Las partes negociadoras del acuerdo de paz se han comprometido a impulsar una infraestructura económica, servicios sociales y una buena gobernanza en las zonas rurales que hasta el momento habían controlado las FARC. Esto tiene sentido dado que la persistencia de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales fue lo que dio origen al conflicto armado.

No es de extrañar, entonces, que los planes de desarrollo integral del Gobierno, el marco de asistencia de desarrollo de la ONU que responde a las prioridades de desarrollo del Gobierno y el marco de consolidación de la paz de la ONU para Colombia se centren en las zonas rurales. Al mismo tiempo, la mayoría de los desplazados internos han huido a las zonas urbanas y no están dispuestos a regresar a sus comunidades rurales de origen. Mientras que los actores internacionales promueven un abordaje integral del desarrollo que reconozca los vínculos urbanos y rurales, los acuerdos sobre las políticas necesarias para integrar a los millones de desplazados urbanos

son casi inexistentes. Es significativo que ninguno de los planes proponga un marco de soluciones estratégicas para los desplazados internos y los repatriados refugiados.

Asimismo, el Equipo Humanitario en el País se dedica a satisfacer las necesidades humanitarias asociadas con las emergencias humanitarias en curso en el país y, por lo tanto, ignora las necesidades de reintegración a largo plazo de desplazados internos y repatriados. La ausencia de estructuras que tienden un puente entre la arquitectura de coordinación humanitaria y los mecanismos de coordinación definidos por el equipo país de la ONU implica que los actores humanitarios y del desarrollo, en la actualidad, no trabajan sistemáticamente en grupo para asistir en forma conjunta a los desplazados internos y a las autoridades con el fin de buscar soluciones sostenibles para ellos.

Asilo y repatriación

Si bien el Gobierno ha comenzado a ofrecer indemnizaciones por violaciones de derechos humanos producidas en relación con el conflicto armado, se ha mantenido al margen del establecimiento de un marco de reintegración y repatriación voluntaria e integral para las denominadas “víctimas del extranjero”. Por ejemplo, el Gobierno proporciona asistencia de repatriación a colombianos residentes en el extranjero que organizan su regreso a través de los consulados en los países de asilo. No obstante, los refugiados que se repatrian de manera espontánea o se ven obligados a regresar no reciben asistencia de reintegración a largo plazo por parte del Estado.

A su vez, el Gobierno no ha realizado esfuerzos para establecer mecanismos tripartitos con cada país de asilo y ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) para la integración local de los refugiados colombianos que no desean retornar. Esto sucede a pesar de las súplicas realizadas por asociaciones de víctimas y organizaciones no gubernamentales de Colombia en el extranjero en cuanto a crear, en el marco de las negociaciones de paz, una subcomisión sobre refugiados. Según el ejemplo de la Conferencia y del Proceso de CIREFCA, que puso el problema del desplazamiento en el primer plano de la iniciativa de paz en América Central y buscaba soluciones regionales para los desarraigados, también defienden la realización de una conferencia regional para promover el acceso a soluciones duraderas para las comunidades de acogida

y los refugiados de la región mediante un enfoque integrado de desarrollo y asistencia.⁴

El papel de ACNUR

Hasta ahora, ACNUR ha sido el único actor internacional en la región que ha definido estrategias de soluciones integrales para las poblaciones desplazadas en Colombia y países vecinos. Además de asistir a las autoridades para facilitar el retorno, la reubicación o la integración local de comunidades desplazadas en lugares cuyas condiciones conduzcan a soluciones, ACNUR trabaja con personas desplazadas y comunidades de acogida en todas las fases del proceso. También ha asistido a asociaciones de víctimas en los países de asilo para reconectar con el Gobierno.

En el marco de la Iniciativa de Soluciones de Transición (TSI por sus siglas en inglés),⁵ un proyecto conjunto de ACNUR y PNUD, cuyo objetivo era reunir a las autoridades nacionales y a desplazados y comunidades de acogida con el fin de encontrar soluciones sostenibles, ACNUR seleccionó 17 comunidades de todo el país, tanto de zonas rurales como urbanas, y siguió tres líneas de trabajo: la mejora en la calidad de vida (tierra, vivienda, acceso a servicios básicos y desarrollo económico local), el fortalecimiento de instituciones y organizaciones, y la protección de víctimas y sus derechos. La TSI abarca proyectos de integración urbanos y locales, como la legalización de asentamientos informales y proyectos de retorno y reubicación. En la actualidad, ACNUR utiliza la experiencia de estos proyectos para promover una política integral en soluciones entre las autoridades nacionales, para que el Gobierno pueda reproducir los proyectos en otras zonas del país una vez que se haya firmado un acuerdo de paz.

En países como Ecuador y Costa Rica, que albergan una gran cantidad de refugiados colombianos, ACNUR adoptó estrategias amplias de integración local y reasentó también a refugiados colombianos procedentes de Ecuador y Costa Rica en otros países de la región. El marco de esto han sido los planes de acción de Brasil y México y los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida entre los principales países receptores de refugiados y el resto de los países de la región.

También se ha prestado especial atención a la migración regional. Por ejemplo, en el marco de un proyecto de movilidad transnacional de trabajadores, los refugiados colombianos

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

en Ecuador tienen acceso a un permiso de residencia de dos años en Brasil sin perder su condición de refugiado en Ecuador. El permiso de residencia brinda el acceso a derechos, en particular a trabajar y estudiar, y a servicios públicos, y se puede tornar permanente.⁶

Conclusión

El Gobierno de Colombia, los países donantes y las Naciones Unidas abordan la cuestión de los desplazados internos y los refugiados colombianos fundamentalmente como un asunto humanitario. Esto explica por qué los diferentes marcos de desarrollo y construcción de la paz carecen de un abordaje unánime de los gobiernos y las organizaciones y, por lo tanto, no atienden las necesidades de reintegración de poblaciones desplazadas de manera integral y explícita.

Si el desplazamiento prolongado de 6,9 millones de desplazados internos (el 14 % de la población colombiana) continúa sin resolverse, es probable que se vuelva una tensión importante en el proceso de construcción de la paz. Al mismo tiempo, la búsqueda de soluciones para desplazados internos y refugiados puede recuperar impulso una vez que se firme un acuerdo de paz definitivo. Pese a que el Gobierno quizá no elabore una estrategia de soluciones integrales para los desplazados internos y los refugiados, ACNUR

puede, en colaboración con comunidades de desplazados internos, asociaciones de víctimas y ONG, lograr que se incorpore el tema de las soluciones en el plan de respuesta rápida del Gobierno y en los planes de desarrollo local. Según el plan de acción de Brasil de 2014,⁷ también es conveniente desarrollar una estrategia integral de soluciones regionales que reúna a Colombia, a los países de asilo y a la comunidad internacional con el fin de crear una sinergia entre la integración local, el reasentamiento y la repatriación voluntaria de refugiados colombianos y de otras víctimas de un conflicto armado.

Martin Gottwald gottwald@unhcr.org

Representante adjunto, ACNUR Colombia
www.unhcr.org

1. Gottwald M (2012) 'Back to the Future: The Concept of Comprehensive Solutions' [Volver al futuro: el concepto de soluciones integrales], *Refugee Survey Quarterly* 31 (3) <http://rsq.oxfordjournals.org/content/31/3/101.full.pdf+html>
2. <http://tinyurl.com/IASC-IDP-Framework>
3. Gottwald M (2004) 'Protecting Colombian Refugees in the Andean Region: the fight against invisibility', *International Journal of Refugee Law* 16 (4)
4. CIREFCA www.refworld.org/pdfid/4370ca8b4.pdf
5. www.refworld.org/docid/517511934.html y actualización de 2015 en www.unhcr.org/55534200540.html
6. Véase Montenegro C (2016) "La protección social: ¿una cuarta solución duradera?", *Revista Migraciones Forzadas* n.º 51 www.fmreview.org/es/destino-europa/montenegro
7. www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/

Una perspectiva del Banco Mundial

Joanna de Berry

El Banco Mundial aporta cualidades características al papel que puede desempeñar en promover la transición del ámbito humanitario al del desarrollo y está aumentando de manera significativa su compromiso con el desplazamiento forzado.

El valor agregado del Banco Mundial no es identificar y abordar la protección o las necesidades humanitarias a corto plazo de los desplazados, un enfoque que adoptan de manera adecuada otros organismos. En cambio, como institución de desarrollo, el Banco Mundial tiene como objetivo abordar el impacto sistémico a largo plazo del desplazamiento y resolverlo dentro del contexto de desarrollo más amplio en el que surgen esas necesidades.

Su participación actual comprende la preparación o ejecución del financiamiento de proyectos que abordan el desplazamiento y los efectos en las comunidades de acogida de

Azerbaiyán, Yibuti, República Democrática del Congo (RDC), Etiopía, Jordania, Líbano, Tanzania, Uganda y Zambia, y el examen y la revisión de políticas sobre desplazamiento, por ejemplo, la evaluación de nuevas pautas para los esquemas de subsidios para desplazados internos en Georgia.¹ Asimismo, incluye una amplia variedad de trabajos analíticos, como el análisis de las necesidades de desarrollo de los desplazados en la región de los Grandes Lagos de África² y el Cuerno de África,³ y la elaboración del perfil de pobreza de los refugiados sirios en el Líbano y Jordania⁴ y los desplazados de Mali en África occidental.⁵



23 miembros de una misma familia viven en este edificio comunitario del pueblo turco de Kanatli, tras huir de sus hogares en Kobani, Siria, 2015.

Identificación de un conjunto diferente de necesidades

En Tanzania, la capacidad de los antiguos refugiados a largo plazo de Burundi para obtener ingresos provenientes de una producción agrícola se ve muy comprometida a causa del aislamiento geográfico de los asentamientos y la falta de acceso a los mercados externos. En este caso, es necesario trabajar con el Gobierno para abrir el acceso a los mercados a través de una mejor infraestructura que conecte los asentamientos con la zona más amplia.

En Turquía, uno de los mayores desafíos de la presencia de refugiados sirios —que causa un poco de resentimiento entre las familias turcas locales— son los importantes aumentos en los alquileres debido a la creciente demanda de alojamiento por parte de los refugiados sirios, junto con un mercado inmobiliario ya restringido y un desfase en la oferta de viviendas de unos nueve años en el extremo inferior del espectro de la vivienda.⁶ Sobre este punto, es necesario explorar junto con el Gobierno turco las opciones para responder a las necesidades de los refugiados en materia de vivienda, como vales y subsidios al alquiler, sin distorsionar el mercado inmobiliario para las familias turcas locales.

En Georgia, el 45 % de todos los desplazados internos viven por debajo del nivel nacional de pobreza en comparación con el 41 % de los no desplazados. Sin embargo, la mayor diferencia está en la fuente de ingreso de cada hogar: el 37 % del ingreso

familiar de los desplazados internos deriva de subsidios en comparación con solo el 26 % en el caso de los no desplazados. Dado que esta situación se relaciona con la imposibilidad de ganar dinero con la producción agrícola debido a la falta de acceso a la tierra, el Banco Mundial está trabajando con el Gobierno para lograr un aumento en el acceso de los desplazados internos a parcelas de tierra mediante contratos de alquiler, un enfoque que aborda de manera creativa las limitaciones de los desplazados internos de poseer tierras mediante derechos formales.⁷

Utilización de un conjunto diferente de herramientas

La inclusión de refugiados, repatriados y desplazados internos en **las evaluaciones de pobreza representativas a nivel nacional** puede generar datos desglosados para comparar los niveles de calidad de vida y pobreza de los desplazados con el nivel de pobreza nacional y con las comunidades de acogida. Con demasiada frecuencia, las evaluaciones de las necesidades de los desplazados se realizan sobre una muestra pequeña y no utilizan indicadores o métricas de vulnerabilidad o pobreza comparables a escala nacional. Esto restringe la utilidad de los datos para definir políticas y objetivos. Dado el respaldo técnico que el Banco Mundial ofrece a muchos gobiernos en relación con la utilización de encuestas periódicas que midan la calidad de vida y otras encuestas representativas a nivel nacional, el Banco está bien preparado

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

para integrar poblaciones desplazadas en estos instrumentos ya sea mediante una metodología adaptada o estrategias de muestreo innovadoras para grupos desplazados.

La planificación basada en el área comprende el diseño de soluciones de desarrollo para asentamientos y campamentos de desplazados mediante la evaluación y el conocimiento de un contexto espacial y de planificación más amplio. En Tanzania, por ejemplo, el acceso al agua es muy restringido para los residentes a largo plazo de un asentamiento de antiguos refugiados; los pozos y las perforaciones de poca profundidad están secos y contaminados y no reciben mantenimiento. El asesoramiento técnico concluyó que una solución más eficiente consiste en vincular las necesidades de agua del asentamiento con la recopilación de datos y la planificación de la oficina de cuencas de agua del gobierno que corresponda. Esto no se ha hecho hasta la fecha dado que el asentamiento no se considera parte de las estructuras gubernamentales locales y se administra mediante acuerdos paralelos en el marco de la legislación nacional sobre refugiados.

Las respuestas para los desplazados están con frecuencia financiadas y administradas en paralelo a la puesta en marcha de los proyectos convencionales de desarrollo. Esto se puede traducir en la marginalización de los desplazados de estrategias de desarrollo más amplias y en algunas ineficiencias; en la República Democrática del Congo, por ejemplo, se encontró que los centros de salud financiados mediante agencias humanitarias eran un 47 % más caros que aquellos financiados en la misma medida por el Gobierno. Dado que el financiamiento del Banco Mundial se canaliza a través de sistemas gubernamentales, es posible facilitar la expansión de las estructuras, los procesos y los recursos gubernamentales existentes hacia las poblaciones desplazadas. También puede servir para fortalecer las instituciones durante el proceso.

Oportunidades y desafíos

Como los gobiernos y otros actores interesados continúan en busca de alternativas a los campamentos y a las soluciones duraderas tradicionales de retorno, reasentamiento e integración local, y para facilitar la autosuficiencia de los desplazados, entran en juego nuevos desafíos, por ejemplo, presiones socioeconómicas sobre las comunidades de acogida, un déficit en los servicios y en las

oportunidades de trabajo y en el mercado inmobiliario, y posibles tensiones sociales.

Si bien las herramientas del Banco Mundial revisten una gran importancia al identificar y reducir al mínimo estos problemas, la utilización de los enfoques y el financiamiento del Banco Mundial no está exenta de desafíos, y es posible que solo sea un punto en una línea de acción más amplia para ayudar a los afectados por el desplazamiento forzado a mejorar sus vidas. En primer lugar, existe una sensibilidad política entre los gobiernos de acogida respecto de solicitar y devolver préstamos otorgados por el Banco Mundial para asistir a refugiados, es decir, no nacionales. En segundo lugar, los gobiernos de acogida pueden poner en peligro una respuesta relativa al desplazamiento debido a las restricciones impuestas por una política del propio gobierno hacia los desplazados, situación que requiere extremo cuidado en la negociación. Por último, en algunas ocasiones hay incentivos para que los gobiernos mantengan sus respuestas humanitarias, por ejemplo, para mantener la imagen de la presencia de los desplazados como temporal o como fuente de inyección de recursos adicionales.

Joanna de Berry jdeberry@worldbank.org

Especialista sénior en Desarrollo Social, Grupo del Banco Mundial www.bancomundial.org

1. Banco Mundial (2016) *Georgia: transitioning from Status Based to Needs Based Assistance for IDPs* [Georgia: transición de la asistencia basada en el estatus a la basada en las necesidades de los desplazados internos]
2. Banco Mundial/ACNUR (2015) *Forced Displacement in the Great Lakes Region: A Development Approach* [El desplazamiento forzado en la región de los Grandes Lagos: un enfoque de desarrollo] <http://hdl.handle.net/10986/21708>
3. Banco Mundial/ACNUR (2015) *Forced Displacement and Mixed Migration in the Horn of Africa* [El desplazamiento forzado y la migración mixta en el Cuerno de África] <http://hdl.handle.net/10986/22286>
4. Banco Mundial/ACNUR (2016) *The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon* [El bienestar de los refugiados sirios: evidencia obtenida en Jordania y el Líbano] <http://hdl.handle.net/10986/23228>
5. Banco Mundial (2015) *Socioeconomic Impact of the Crisis in North Mali on Displaced People* [El impacto socioeconómico de la crisis del norte de Mali sobre los Desplazados] <http://hdl.handle.net/10986/21868>
6. Banco Mundial (2015) *Turkey's Response to the Syrian Refugee Crisis and the Road Ahead* [Respuesta de Turquía a la crisis de los refugiados sirios y el camino por delante] www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/12/21/090224b083ed7485/1_0/Rendered/PDF/Turkey0s0respo0s0and0the0road0ahead.pdf
7. Hovey G (2013) *Supporting the livelihoods of internally displaced persons in Georgia* [Apoyo a los medios de vida de los desplazados internos en Georgia] <http://tinyurl.com/WorldBank-Hovey-Georgia-2013>

La acción humanitaria y la transformación de las relaciones de género

Melinda Wells y Geeta Kuttiparambil

Puede ser de gran valor crear un espacio dentro de la respuesta humanitaria para invertir en intervenciones que vayan más allá del abordaje de las necesidades y los riesgos inmediatos. Esto ocurre, en particular, en relación con el empoderamiento de las mujeres.

Cuando se abrió el Oasis de las mujeres y las niñas (Women and Girls Oasis Centre) en el campamento de refugiados Zaatari en Jordania, a finales de 2012, era un terreno polvoriento y árido, rodeado de remolques prefabricados y una valla. Hacia fines de 2014, el recinto estaba lleno de coloridos murales, plantas colgantes que asomaban de las macetas hechas de botellas de agua recicladas y sonidos de niños gritando, jugando y aprendiendo a unos metros de las ventanas del centro infantil. Las mujeres trabajan, conversan, toman café, lloran, se consuelan, bromean y ríen.

Casi todas las mujeres que llegaron al Oasis se habían visto obligadas, a causa del conflicto en Siria, a convertirse en cabezas de hogar. Tras haber sobrevivido a la brutalidad del conflicto, se enfrentaron con las nuevas y abrumadoras responsabilidades de la vida en el exilio. Pocas se sentían preparadas para afrontar este desafío. La vida en Zaatari, según nos informaron muchas de las mujeres, presenta un gran contraste con una vida en Siria definida por roles de género prescritos culturalmente.

En contextos humanitarios, las respuestas dirigidas a las mujeres y a las adolescentes con frecuencia se limitan a aspectos de protección y salud reproductiva y respuesta a la violencia de género. Aun así, el enfoque proactivo de crear un espacio físico para las mujeres puede ser un gran catalizador para las que también reclaman más espacio social y político. En los casos en que se adoptó este tipo de enfoque, hay historias alentadoras de mujeres refugiadas que desarrollaron y articularon estrategias individuales y colectivas para atender sus necesidades. Asimismo, las mujeres expresan una mayor confianza en su capacidad de afrontar los retos que planteará el desplazamiento en el mediano y largo plazo.

Vulnerabilidad y empoderamiento

Durante las crisis humanitarias aumentan los riesgos para las personas y las familias desplazadas en muchos aspectos, como la vulnerabilidad a todas las formas de violencia

de género, al reclutamiento forzado y a la explotación laboral, incluido el trabajo infantil. Las mujeres y las niñas, de todas las edades, se encuentran más expuestas a los riesgos. Esto se debe a varios factores: la separación de familias, la ruptura de la ley y el orden y los sistemas tradicionales de protección, y la incapacidad de las personas desplazadas para satisfacer sus necesidades más básicas, lo que lleva a la adopción de estrategias de respuesta que pueden ser dañinas. Si bien son fundamentales las intervenciones de prevención y respuesta que atienden los problemas relativos a la protección, es importante considerar las oportunidades que también pueden surgir a partir de estas crisis. Por ejemplo, el desplazamiento repentino puede ofrecerle a una mujer la posibilidad de dejar a una pareja abusiva, de adoptar nuevos roles al verse obligada a mantener a su familia de manera inesperada o de encontrar su voz al dar un paso al frente y abogar por soluciones a los nuevos desafíos que enfrenta su familia o su comunidad.

Sin embargo, el lenguaje de empoderamiento no se adopta sistemáticamente en las situaciones humanitarias, y la igualdad de género suele dejarse a un lado como un problema de desarrollo. Es fundamental reconocer la importancia del empoderamiento de las mujeres en la acción humanitaria y del espacio físico, social y político para que se priorice a las mujeres refugiadas mediante programas como el Oasis. Este tipo de programa hace hincapié en el diálogo con las mujeres sobre sus necesidades y aspiraciones, y da lugar a intervenciones que abordan, con una visión a más largo plazo, los objetivos críticos de protección, participación y subsistencia.

El Oasis ha permitido el surgimiento de múltiples relatos que van mucho más allá de un análisis de los riesgos y la vulnerabilidad, y que examinan las capacidades y las formas de promover y apoyar las estrategias de respuesta que se refuerzan entre sí. Esta tarea adquiere una especial relevancia cuando se

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

considera la arquitectura física y social del espacio para las niñas y las mujeres refugiadas. Además de los problemas específicos de protección que enfrentan a causa de su sexo, necesitan mecanismos de compromiso ciudadano y autonomía que faciliten su participación en la vida comunitaria y en la toma de decisiones. Con este enfoque integral, las mujeres empiezan a reconstruir la confianza en sí mismas que puede haberse debilitado debido a la separación, por lo general forzosa, de sus roles tradicionales.

Según un reciente informe de ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), 145.000 refugiadas sirias ahora encabezan sus hogares solas¹ y este es el caso de muchas de las mujeres de Zaatari. A pesar de estas pruebas, las estrategias humanitarias califican a las mujeres y las niñas de “vulnerables” de forma constante – e inaceptable– sin articular las definiciones de vulnerabilidad con claridad.

Los programas como el Oasis de las mujeres y las niñas no solo identifica a las afectadas como “desplazadas”, sino que incorpora sus capacidades y aspiraciones anteriores, como abogadas, maestras, consejeras, médicas e ingenieras. En este modelo, se utiliza la respuesta a las necesidades inmediatas de protección y seguridad como un paso hacia las intervenciones que contribuyen a modificar la autopercepción de las mujeres con respecto a su capacidad para hacer frente a sus circunstancias y se ofrece un espacio en el que las mujeres pueden desarrollar más plenamente sus capacidades y aspiraciones.

Participación y toma de decisiones

En el Oasis, las refugiadas sirias reciben información, recomendaciones y apoyo para prevenir y responder a la violencia sexual y de género. Se dictan clases y sesiones de información, dirigidas a mejorar las habilidades para la vida, como la alfabetización, enseñanza de idiomas, salud y bienestar. Como resultado de una evaluación de las competencias de las participantes, también se establecieron talleres de sastrería y de peluquería. Las mujeres sirias se presentan de forma voluntaria en estos talleres, que, a su vez, ofrecen servicios gratuitos a quienes viven en el campamento. Esto les brinda a las participantes la oportunidad de desarrollar o fortalecer sus habilidades necesarias para el mercado laboral y de obtener la satisfacción de brindar servicios valiosos a su comunidad. Por último, las

participantes del programa reciben capacitación en materia de participación ciudadana y supervisión de tutores. Esta formación se adapta específicamente a las mujeres refugiadas y facilita el desarrollo de estrategias y aptitudes de liderazgo para movilizar la acción relativa a los temas de interés dentro de su comunidad.

El objetivo de los espacios seguros como el Oasis de las mujeres y las niñas es crear las condiciones en las cuales las mujeres y las niñas puedan elevar sus voces o desempeñar un papel en la toma de decisiones de la comunidad. La participación en las estructuras decisorias es clave para los compromisos en materia de rendición de cuentas en la respuesta humanitaria. No obstante, por desgracia, no solemos obtener logros significativos en cuanto al liderazgo y la participación, siendo los factores culturales o la urgencia los principales obstáculos. La toma de decisiones de los refugiados en un ambiente como este parece difícil o incluso un lujo, pero las mujeres del Oasis señalan que quieren tener la oportunidad de definir sus vidas, sus necesidades y sus aspiraciones. Y muchas de ellas vinculan su participación en el programa a la recuperación del sentimiento de dignidad. Asimismo, informan que, en su contexto, los comités estructurados a partir del concepto del equilibrio de género del 50 % no alcanzan el supuesto objetivo de participación igualitaria de mujeres y hombres debido a los roles culturales que determinan las interacciones entre ambos y, en algunos casos, la intimidación abierta por parte de los miembros masculinos que lleva a las mujeres a retirarse.

Para asegurar que las estructuras de toma de decisiones de la comunidad se definan en función de las condiciones de participación de las mujeres y que se escuchen sus voces en las instituciones de Zaatari, las principales agencias de gestión de campamentos y movilización de la comunidad han aprovechado los recursos del Oasis para organizar comités de mujeres. Es fundamental distinguir entre las situaciones en las que las mujeres no participan y la suposición de que las mujeres no desean participar. Si bien, en general, la participación de las mujeres en las estructuras de comités del campamento de Zaatari es reducida, un grupo de mujeres se acercó al personal del Oasis para pedir que, además de alfabetización en árabe, se dictaran clases de inglés a fin de defender mejor su caso ante los responsables de las decisiones de la comunidad humanitaria, quienes, en su mayoría, hablan inglés.

Esta no es una historia de víctimas, sino más bien de mujeres supervivientes que reciben apoyo al dar pasos hacia la construcción de un nuevo mundo y una nueva vida para ellas y sus familias. No hay que olvidar que muchas de ellas eran profesionales antes de convertirse en refugiadas. Estas mujeres nos dicen que no quieren definirse solamente como víctimas o beneficiarias de ayuda, sino como mujeres involucradas activamente en un proceso de establecer nuevas estrategias para seguir avanzando frente a sus circunstancias actuales. Los enfoques de recuperación posconflicto necesitan generar un espacio

para el empoderamiento de las mujeres que permita el pleno desarrollo de este relato.

Melinda Wells melindawells@gmail.com

Asesora sobre políticas de género y humanitarias.

Geeta Kuttiparambil grits71@hotmail.com

Miembros de las listas de GenCap y NORCAP.

Las opiniones expresadas en el presente artículo son las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de sus respectivas organizaciones.

1. UNHCR (2014) *Woman Alone: The fight for survival by Syria's refugee women* [Mujeres solas: la lucha por la supervivencia de las refugiadas sirias]
http://womanalone.unhcr.org/mobile/#_ga=1.72256083.1140573610.1389696781

Un enfoque para hallar soluciones duraderas en función de la edad

Ana Mosneaga y Michaella Vanore

Los ancianos probablemente tengan limitaciones específicas en cuanto al desplazamiento; sin embargo, las soluciones duraderas ideadas por muchos Estados tienden a seguir un enfoque comodín, aplicable a todos. La implementación de soluciones transitorias pero factibles puede, al menos, minimizar algunos de los desafíos socioeconómicos y psicológicos adversos que plantea el desplazamiento para los ancianos.

Existen pocas intervenciones que satisfacen las necesidades de los ancianos desplazados, y rara vez se documenta su situación durante conflictos y desastres. La invisibilidad de los mayores desplazados en los datos y en la posterior programación refleja el perfil limitado de las necesidades y vulnerabilidades específicas de grupos especiales dentro de poblaciones desplazadas más grandes. Sin embargo, los ejemplos existentes demuestran que las emergencias humanitarias afectan en forma desproporcionada a la población de adultos mayores en situaciones de conflicto y desastre. En Japón, el 66 % de las 15.681 personas que murieron (y cuya edad se verificó posteriormente) por el gran terremoto y tsunami que afectó al este de Japón en marzo de 2011 eran mayores de 60 años. Asimismo, un estudio realizado en el contexto de la crisis de refugiados de 2012 en Sudán del Sur arrojó que la tasa de mortalidad de la población mayor de 50 años cuadruplicaba la de la población de entre 5 y 50 años de edad.¹

Las personas mayores son, en general, los últimos en huir cuando se desata un conflicto o un desastre debido a su poca movilidad y a su

reticencia a dejar el entorno familiar. Una vez desplazados, los mayores pueden enfrentarse a una mayor dificultad para recuperar sus medios de subsistencia y a menudo están en desventaja económica en comparación con los más jóvenes. Su búsqueda de soluciones duraderas, ya sea mediante el regreso a sus comunidades de origen, la integración en los sitios de refugio o el asentamiento en un lugar distinto, se puede obstaculizar aún más por un estado de salud delicado, que con frecuencia se deteriora mientras están en situación de desplazamiento.

Por lo general, estas vulnerabilidades específicas de las personas mayores no se mencionan en los instrumentos internacionales vigentes que abordan los desplazamientos internos y las soluciones duraderas. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU y el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) reconocen seriamente que la tercera edad es uno de los grupos vulnerables cuyas “necesidades especiales” requieren atención.² Sin embargo, a pesar de realizar planteamientos específicos sobre

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

estas necesidades en mujeres y niños, los principios rectores no definen las necesidades de la tercera edad, y el marco del IASC menciona de forma explícita las necesidades de las personas mayores como un grupo vulnerable solamente en el contexto de la reunificación familiar después del alejamiento durante una situación de desplazamiento.

Sociedades que envejecen: Georgia y Japón

Los desplazamientos reiterados y prolongados acentúan aún más la vulnerabilidad de los mayores. En Georgia, más del 90 % de los 267 323 desplazados internos registrados hasta octubre de 2015 estaban desplazados desde principios de la década de 1990; más de 33 000 de ellos eran mayores de 60 años. El conflicto de 2008 produjo a una nueva "cohorte" de desplazados internos, al tiempo que acentuó aún más las vulnerabilidades de los desplazados internos de la antigua cohorte. La reanudación del conflicto afectó una vez más los medios de subsistencia y los vínculos sociales, que presentaron importantes desafíos para los mayores que luchaban por adaptarse a un entorno poco familiar.³

De igual modo, se considera que los ancianos que sufrieron varios desplazamientos tras los desastres de Japón de 2011 y los que vivían solos presentan una vulnerabilidad especial. Una encuesta sobre desplazados internos desde el desastre nuclear de Fukushima demostró que estas personas se movilizaron, en promedio, 4,6 veces. Con frecuencia, el desplazamiento reiterado se tradujo en un cambio en la estructura del hogar, que muestra el traslado de adultos jóvenes a tipos de alojamiento temporal diferentes de aquellos a los que se dirigían las generaciones de edad avanzada, lo que provocó la separación de parientes. Asimismo, las personas mayores tendieron a permanecer en viviendas prefabricadas u otro tipo de alojamiento temporal durante largos períodos. En la prefectura de Miyagi, que fue la más afectada por el tsunami, el 43,8% de los residentes de viviendas prefabricadas eran mayores de 65 años según una encuesta realizada en el año 2014.

En general, los ancianos tienden a afrontar más desafíos que los jóvenes a la hora de recuperar su bienestar económico y rehacer el nivel de vida anterior al desastre. En Georgia, las altas tasas de desempleo y las bajas pensiones públicas han sido una problemática particular dados los costos de



Fotografía (tomada en junio de 2014) de las viviendas temporales prefabricadas para los desplazados internos tras el desastre nuclear de 2011, prefectura de Fukushima, Japón.

salud elevados y permanentes de las personas mayores desplazadas. Si bien Japón posee un sistema de seguridad social y pensiones bien desarrollado, muchos desplazados internos de edad avanzada, en especial en las zonas rurales contaminadas por la lluvia radiactiva, han experimentado un aumento en el costo de vida. Muchos de ellos antes tenían una parcela de tierra de la que obtenían la mayor parte de su alimento y aprovechaban los ricos recursos naturales disponibles en su comunidad. Al ser desplazados, sentían que invertir en la compra de nuevas tierras o equipos agrícolas era demasiado costoso y arriesgado debido a la constante incertidumbre sobre cuánto duraría el desplazamiento y hasta cuándo vivirían.

Los ancianos en ambas cohortes de desplazados en Georgia presentaron un alto índice de problemas crónicos de salud (por ejemplo, hipertensión, problemas de movilidad, enfermedad cardíaca y diabetes) a menudo agravados por una mala calidad de vida, como en el caso de los desplazados internos reubicados en edificios que fueron adaptados rápidamente como centros de alojamiento colectivo. Los desplazados internos de edad avanzada, en particular los que viven en centros colectivos, también han presentado condiciones psicológicas preocupantes, por ejemplo, un índice mayor de insatisfacción, depresión y ansiedad debido a sentimientos de

aislamiento social combinado con condiciones de vivienda de extrema pobreza.⁴

Los desplazamientos prolongados producidos por los desastres de Japón de 2011 también se han cobrado un alto precio en el bienestar físico y mental de las personas mayores. Las condiciones de vida en las viviendas prefabricadas, aunque eran mucho mejores que las de los centros de evacuación de emergencia donde se alojó gente inmediatamente después del desastre, continuaban siendo deplorables. Del mismo modo que en el caso de Georgia, muchos de los residentes mayores experimentaron un deterioro en los problemas crónicos de salud y una mayor prevalencia de trastornos del sueño, ansiedad y depresión. En la prefectura de Fukushima, las muertes ocasionadas por problemas de salud y suicidios después de la catástrofe nuclear superó las que se produjeron a causa de los impactos directos por el terremoto y el tsunami: los mayores de 66 años representaron el 90% de las víctimas.

Para muchos de los ancianos, la experiencia de ser desplazado —en particular, la incertidumbre de un desplazamiento prolongado y la disminución de las perspectivas de volver a la normalidad cada año que pasa en el limbo— puede afectar su independencia, situación que los vuelve dependientes de la ayuda del gobierno o de sus familias. En el caso de algunos mayores desplazados debido al accidente nuclear en Japón, esto ha provocado la sensación de que no pueden decidir por sus propios medios dónde pasar el resto de sus vidas. Mientras que muchos de ellos desean regresar a sus comunidades y hogares nativos, saben que sus hijos y/o nietos no siempre desean lo mismo. Esto refleja la gran brecha generacional en la percepción del regreso como una posible solución duradera: los ancianos suelen ver el retorno como algo más deseable que las generaciones más jóvenes, ya que estos tienden a estar más preocupados por los riesgos que plantea la radiación. Mientras que en Georgia los retornados enfrentan riesgos muy diferentes al regresar, un estudio reciente de ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) también ha demostrado



Viviendas temporales prefabricadas para los desplazados internos tras el desastre nuclear de 2011, prefectura de Fukushima, Japón.

que los mayores prefieren regresar a sus comunidades de origen mucho más que los jóvenes, quienes, en su mayoría, observan una perspectiva limitada de seguridad económica y física en sus comunidades de origen.

La perturbación de la vida comunitaria y los vínculos sociales pueden afectar aún más la posición de la tercera edad en sus familias y comunidades. Muchos de los ancianos desplazados a causa de los desastres de Japón de 2011 extrañaban cuidar sus tierras y no disponían de espacio para recibir a sus hijos y nietos tras mudarse a viviendas temporales. Los hombres mayores, en particular, se aislaron aún más por la pérdida de posición y autoridad que tenían en sus comunidades de origen. Muchos también sufrieron una alteración en los lazos de parentesco. Por temor a la soledad, algunos se trasladaron a los pueblos o ciudades de sus hijos o parientes más jóvenes inmediatamente después del desastre, pero muchos decidieron regresar, en última instancia, a viviendas temporales más cercanas a sus comunidades de origen, porque se sentían inseguros de vivir en un entorno desconocido.

En forma similar, el desplazamiento de espacios físicos tuvo una influencia negativa en la manera en la que los mayores en Georgia construyen su propio concepto de sí mismos y se relacionan con los miembros de sus (antiguas) redes sociales. Se informó que muchos hombres mayores desplazados de los conflictos en la década de 1990 desarrollaron problemas psicológicos debido a sentimientos

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones



Asentamiento de desplazados internos en Tserovani, Georgia, 2012

de culpa y fracaso relacionado con la imposibilidad de proteger a su familia y hogar durante el conflicto. Además, muchos de los ancianos desplazados afrontaron una mayor marginación social debido a que una gran cantidad de centros de alojamiento colectivo tienen muchos pisos (y no hay ascensores) y pocos espacios comunes, situación que limita la interacción social, en particular entre los ancianos con movilidad reducida. La distribución de individuos de un mismo pueblo en centros de alojamiento diferentes también implicó que muchos ancianos se desconectaran de sus antiguas redes y, por lo tanto, hoy viven con personas completamente extrañas. Otro problema en estos centros es la falta de acceso a parcelas de tierra, identificado por muchos adultos mayores como importante no solo para su estabilidad económica, sino para sentirse productivos.

Soluciones duraderas adecuadas para los mayores

Los casos de Japón y Georgia indican que las personas mayores son una cohorte de población radicalmente distinta a la hora de considerar soluciones duraderas. Mientras que los ancianos son, con frecuencia, los últimos en movilizarse durante situaciones de emergencia, también suelen ser los últimos en dejar los alojamientos temporales. Los mayores tienden a ver un riesgo mayor en la transición hacia entornos desconocidos, y, en este sentido, su preocupación por perder la poca continuidad y familiaridad que les ofrece

su situación actual suele ser mayor que su preocupación por los posibles riesgos que plantean estas situaciones. Este razonamiento afecta la percepción que tienen los desplazados internos de edad avanzada sobre las soluciones duraderas. En muchos casos, los ancianos sienten que, debido a su edad, su salud y el impacto perjudicial del desplazamiento en su bienestar económico y posicionamiento social, no tienen tiempo para esperar a una solución que sea duradera de verdad.

Idear soluciones transitorias pero factibles que puedan, al menos, minimizar algunos

de los desafíos adversos psicológicos y socioeconómicos que plantea el desplazamiento para la tercera edad implica prestar la debida atención a los siguientes factores:

Incluir a la tercera edad en la formulación del programa: la pérdida de productividad y la resultante dependencia de ayuda del gobierno y/o de las generaciones más jóvenes inciden en el bienestar y el sentimiento de autoestima de los mayores, y los hace más propensos al aislamiento. Los esquemas de respuesta de recuperación y de transición de la asistencia humanitaria al desarrollo podrían abordar dichas vulnerabilidades (y, al mismo tiempo, aprovechar los conocimientos y la experiencia de los mayores) al integrarlos de forma activa como asesores.

Permitir una transición gradual y la retención de cierta continuidad: en general, las personas mayores pueden tener una capacidad limitada para adaptarse a nuevas soluciones. Cada experiencia de desplazamiento consume aún más su capacidad y disposición para invertir tiempo en integrarse y rehacer su vida en un nuevo entorno. De este modo, las soluciones de desplazamiento para las personas mayores deben garantizar cierto grado de continuidad en el proceso de transición y reducir el total de transiciones necesarias. Esto conlleva adaptar la ayuda a las nuevas necesidades y, al mismo tiempo, permitir que las personas mayores puedan predecir cómo esta transición afectará su vida.

Preservar la cohesión de la comunidad: la alteración de los vínculos sociales y

de parentesco preocupa más a la tercera edad que a los jóvenes; con frecuencia, a estos últimos les es más fácil construir nuevas redes. Así, el reasentamiento desde refugios de emergencia hacia alojamientos temporales se debería efectuar, en lo posible, con un énfasis en la preservación de los lazos comunitarios. El apoyo a la tercera edad para dirigir sus asociaciones, clubes o cooperativas también podría contribuir a la preservación o construcción de una cohesión social en comunidades reubicadas.

Analizar los riesgos: la planificación de soluciones transitorias requiere analizar diversos riesgos. Por ejemplo, mientras que las condiciones de vida extremas de los refugios de emergencia o de las viviendas prefabricadas exigen una pronta transición a una vivienda mejor, es probable que el reasentamiento apresurado genere más trastornos en las comunidades y agudice el aislamiento de las personas mayores. Por consiguiente, es necesario equilibrar, en la medida de lo posible, la velocidad de las mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones desplazadas con medidas que garanticen la continuidad de los vínculos sociales y la cohesión de la comunidad.

Si bien el abordaje debe ser específico en función del contexto, la necesidad de adoptar enfoques que tengan en cuenta la edad al buscar soluciones duraderas pone

de relieve la importancia de evaluar el perfil de las poblaciones desplazadas de modo que las soluciones estén dirigidas a satisfacer las necesidades y vulnerabilidades de los diferentes segmentos de las poblaciones afectadas.

Ana Mosneaga mosneaga@unu.edu

Investigadora asociada, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Estudios Avanzados sobre la Sostenibilidad <http://ias.unu.edu/en/>

Michaela Vanore

michaela.vanore@maastrichtuniversity.nl

Investigadora, Universidad de Maastricht, Escuela de Gobernanza / Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Investigación Social y Económica de Maastricht
<http://migration.merit.unu.edu/>

1. Karunakara U y Stevenson F (2012) 'Ending Neglect of Older People in the Response to Humanitarian Emergencies' [Poner fin al descuido de las personas mayores en la respuesta a las emergencias humanitarias], PLOS Medicine 9(12) <http://goo.gl/nGmFtE>
2. <http://tinyurl.com/GPsInternalDisplacement> y <http://tinyurl.com/IASC-IDP-Framework>. Ver también Revista Migraciones Forzadas n.º 14 (2002) 'Ancianos desplazados: ¿al final de la cola?' www.fmreview.org/es/ancianos_desplazados
3. Johns Hopkins Bloomberg School of PublicHealth (2012) Aging in Displacement: Assessing Health Status of Displaced Older Adults in the Republic of Georgia [El envejecimiento en el desplazamiento: una evaluación del estado de salud de los adultos mayores desplazados en la República de Georgia]. <http://tinyurl.com/JHSPH-GeorgiaAging>
4. Véase la publicación breve sobre centros colectivos en la Revista Migraciones Forzadas en la edición número 33 www.fmreview.org/es/situaciones-prolongadas

Nueva arquitectura de la ayuda y aumento de la resiliencia en torno a la crisis siria

Gustavo González

La comunidad internacional ha estado probando una respuesta humanitaria, de desarrollo y de gobierno integral en la crisis en la región de Siria.

Como países de renta media, Jordania, el Líbano, Turquía y Egipto en mayor medida e Irak y Siria en menor medida vieron cómo disminuían los flujos de financiación oficial que respaldaban su desarrollo en los años que precedieron a la actual crisis siria. En los países de renta media la financiación para el desarrollo se extrae básicamente de los recursos nacionales y de préstamos internacionales. Las corrientes de refugiados han apurado los presupuestos nacionales debido al aumento del volumen de subsidios para bienes y servicios básicos y de los costes de la seguridad,

de forma que Jordania y el Líbano tienen que hacer frente a una deuda pública por encima de su Producto Interior Bruto (PIB)

La efectividad del respaldo de la comunidad internacional también se ha visto debilitada por la prevalencia de la separación de unos "silos" financieros humanitarios, de desarrollo y de adaptación al clima. Los tres persiguen distintos principios y sus objetivos difieren. Han evolucionado por separado y operan a diferentes escalas espaciales y temporales, dependen de distintas líneas presupuestarias y normas y son gestionados

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

por agentes diferentes. Existe una multitud de iniciativas multilaterales, bilaterales y no gubernamentales con sus corrientes de financiación individuales aunque a menudo falta comunicación y coordinación entre las iniciativas incluso dentro de la propia arquitectura de ayuda de un donante, dentro de los ministerios competentes de cada Gobierno y entre agencias de la ONU. Aunque algunos donantes han estado trabajando para superar la división entre las iniciativas humanitarias y de desarrollo y entre los canales de financiación, la respuesta a las crisis prolongadas sigue estando fragmentada. Una de las lecciones que hemos aprendido de la crisis siria es que la arquitectura de ayuda predominante para la respuesta a la crisis no es la adecuada¹.

Hacia un cambio de paradigma en la respuesta a las crisis prolongadas

A finales de 2013, dentro del marco del Grupo de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (R-UNDG, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció un Servicio Subregional de Respuesta² en Ammán que cubría los seis países más afectados por la crisis para que trabajara de cerca con las partes interesadas en cuestiones humanitarias y de desarrollo con el fin de hallar una respuesta más sostenible y viable a la crisis prolongada. En este desafiante viaje se han producido cuatro hitos fundamentales:

El primero fue la adopción de la **Respuesta de Desarrollo a la Crisis de Siria basada en la Resiliencia**³ por el R-UNDG, que estableció un nuevo marco organizativo y de programación para la integración de las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Este enfoque para el aumento de la resiliencia incluía un conjunto de instrumentos innovadores (índice de Estrés; lente de Resiliencia; análisis de la vulnerabilidad; evaluación del sistema de resiliencia), una ampliación del alcance de la intervención (refugiados y también comunidades de acogida), nuevos aliados alrededor de la mesa (sector privado, instituciones financieras internacionales, fondos de desarrollo) y el fomento del papel de los Gobiernos de los cinco países que acogen a refugiados.

El segundo, la formulación del **Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP)**, por sus siglas en inglés) liderado por ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y el PNUD con la participación de cinco países y más de 200 aliados —incluidas relevantes agencias de la

ONU— y ONG nacionales e internacionales. El 3RP es innovador en la medida en que (a) integra intervenciones humanitarias y de desarrollo en una única plataforma de programación de la respuesta a la crisis; (b) fomenta la implicación nacional al centralizar el proceso de planificación en torno a planes nacionales (para Jordania y el Líbano); (c) se reenfoca en la inversión en sistemas de distribución locales, en concreto, en las municipalidades y, finalmente, (d) porque ha introducido una programación multianual para fomentar la predictibilidad financiera⁴.

En tercer hito fue el **Foro de Desarrollo de la Resiliencia** que se llevó a cabo en noviembre de 2015 en el Mar Muerto, Jordania, y que acogió a representantes sénior de los Gobiernos de Egipto, Irak, Jordania, el Líbano y Turquía, agencias de la ONU, organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales, países donantes, ONG internacionales y nacionales, instituciones investigadoras y líderes del sector privado. El resultado fue una hoja de ruta de aumento de la resiliencia, el **Plan de Resiliencia del Mar Muerto**⁵, que ha codificado y captado en cinco principios y diez recomendaciones el nuevo modelo de negocio para las crisis prolongadas. Se pretende documentar la próxima ronda de respuestas en la región, también dentro de Siria, para reforzar los actuales procesos de planificación nacional y seguir impulsando recursos de desarrollo y alianzas para hallar soluciones duraderas.

Y el cuarto hito consistió en la organización de la **Conferencia de Londres de apoyo a Siria y a la región** que se celebró en febrero de 2016 para movilizar los recursos financieros con el fin de promover la resiliencia y que incluyó a donantes, Gobiernos de la región, instituciones financieras internacionales, filántropos, al sector privado y a un amplio abanico de ONG nacionales e internacionales. Aquí, por primera vez, una conferencia sobre promesas de contribuciones para Siria se estructuró en torno a temas relacionados con el aumento de la resiliencia como los medios de vida y la educación, y con la protección como tercer punto.

La Conferencia también se desmarcó de las tradicionales rondas de promesas al introducir “compromisos para un cambio político”. Jordania, el Líbano y Turquía se comprometieron a abrir sus mercados laborales y a aumentar las oportunidades económicas para los refugiados y las comunidades de acogida. A su vez, los actores externos acordaron

dar apoyo a los países de acogida en áreas como el acceso preferente a los mercados, el acceso al financiamiento en condiciones concesionarias y el aumento del respaldo a la creación de empleos en los sectores público y privado. Este nuevo trato es un ejemplo concreto de cómo se puede transformar una crisis en una oportunidad de desarrollo.

Nuevas oportunidades de aumentar la resiliencia

El plan de resiliencia en el contexto de la crisis siria ha introducido una serie de nuevas modalidades de inversión y de cooperación que seguro que influirán en la siguiente generación de respuesta a la crisis. Entre las más prometedoras se encuentran las siguientes:

La involucración del sector privado: Entre los vecinos de Siria, los planes de resiliencia nacionales han identificado el desarrollo empresarial como un camino clave hacia el aumento de la resiliencia socioeconómica en las comunidades afectadas. Mediante impuestos especiales y otros incentivos, los Gobiernos también podrían catalizar, dar forma e impulsar la inversión privada extranjera (incluidas inversiones sirias) para generar empleo para los refugiados y las comunidades de acogida a través de zonas económicas especiales. El objetivo es atraer a las empresas y crear empleos a lo largo de la frontera para reducir la migración y preparar el terreno para la reconstrucción. El papel del Gobierno en la provisión de seguridad a estas zonas económicas especiales es fundamental, aunque su apoyo podría servir como fondo inicial para atraer más inversión privada. En las zonas industriales que existen en Turquía se han establecido programas de formación profesional financiados con ayuda que están recibiendo de forma gradual más financiación privada y se van beneficiando de acuerdos de cooperación con los Gobiernos para utilizar algunas instalaciones públicas.

Fondos mancomunados: Este tipo de financiación, administrada por un grupo de accionistas internacionales, puede unificar las contribuciones fragmentadas para alcanzar una masa crítica de recursos que llene ciertos vacíos de financiación que resultan fundamentales. Pueden aportar apoyo presupuestario sectorial a petición de los Gobiernos a la vez que promueven una mejor coordinación y una coherencia de los objetivos programáticos y de la gestión de riesgos. Existen Fondos Mancomunados preparados para el Líbano y Jordania.

La deuda al Desarrollo, el canje de deuda por medidas medioambientales o conversión de deuda en capital: Son instrumentos que podrían reducir el endeudamiento (en la actualidad por encima del 100% de PIB) de algunos de los países vecinos de Siria mientras que se financian proyectos de desarrollo para abordar el colapso demográfico. La coordinación trilateral entre las instituciones financieras internacionales de las Naciones Unidas y los Gobiernos nacionales ofrecen una plataforma de negociación para todas esas permutas de desarrollo y para identificar los vacíos en las capacidades nacionales para dichas transacciones financieras.

La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular: Lo que hace falta es un compromiso consistente de los actores nacionales en la región con potenciales proveedores de soluciones en todas partes. Desde la gestión de la energía y del agua al emprendimiento de gran impacto social y a técnicas de fomento de la cohesión, los países afectados por la crisis pueden extraer lecciones dada la riqueza de experiencias y los conocimientos de los países del Sur a la hora de lidiar con un amplio abanico de crisis provocadas por los seres humanos.

Aunque el aumento de la resiliencia sigue siendo un concepto vago en la subregión y sujeto a diferentes interpretaciones técnicas y a intereses políticos, ha desempeñado un papel destacable en la promoción de alianzas al reunir a un amplio abanico de partes interesadas —humanitarias, de desarrollo y Gobiernos— en torno al objetivo común de optimizar las capacidades, conocimientos y recursos para hallar soluciones duraderas. Mediante la resiliencia, pretendemos frenar la expansión de la crisis humanitaria a la vez que preservamos el capital humano y los activos vitales, y crear un impulso para revertir sus repercusiones negativas para, finalmente, acabar con una tragedia que afecta a millones de seres humanos.

Gustavo González gustavo.gonzalez@undp.org
 Coordinador Subregional de Desarrollo, crisis relacionada con Siria, PNUD www.undp.org

1. www.worldhumanitariansummit.org/whs_finance/hlphumanitarianfinancing
2. www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/SyriaCrisis/in_depth.html
3. www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/CPR/a-resilience-based-development-response-to-the-syria-crisis.html
4. Véase Zetter R. y Ruauadel H. (2014) 'Los desafíos de desarrollo y protección de la crisis de refugiados sirios', Revista Migraciones Forzadas nº 47 www.fmreview.org/syria/zetter-ruauadel
5. <http://tinyurl.com/DeadSeaResilienceAgenda>

La cooperación para el desarrollo y el abordaje de las “causas fundamentales”

Steffen Angenendt, Anne Koch y Amrei Meier

El desarrollo tiene su papel a la hora de lidiar con los orígenes del desplazamiento pero no quita otras medidas importantes en el ámbito de la política exterior, de la comercial y de la asistencia humanitaria, ni que haya que asumir la responsabilidad de los refugiados que están viniendo a Europa en la actualidad.

Tras el significativo aumento del número de refugiados que entran en Europa, la petición de que se aborden las “causas fundamentales del desplazamiento” mediante la cooperación para el desarrollo se ha intensificado a lo largo y ancho de la Unión Europea (UE) y varios Estados miembro han destinado cuantías importantes a este fin. Sin embargo, el abuso cada vez mayor de esta terminología y la falta de claridad con respecto a su significado implica numerosos riesgos. En primer lugar, supondría un problema que los fondos de desarrollo no se utilizaran principalmente para su propósito real (conseguir una mejora sostenible de las condiciones de vida en los países receptores) sino para evitar una migración indeseada a los Estados donantes. En segundo lugar, el mantra de “abordar las causas fundamentales del desplazamiento” puede dar lugar a expectativas poco realistas acerca de lo que la cooperación para el desarrollo puede lograr en situaciones de desplazamiento en masa. Y en tercer lugar, si el debate se centra únicamente en abordar las causas fundamentales del desplazamiento se corre el riesgo de distraer la atención de la necesidad de reformar la política de asilo europea y de conseguir un mejor reparto de la responsabilidad a nivel europeo.

Para aclarar cuál es el valor añadido de la cooperación para el desarrollo en situaciones de desplazamiento en masa es necesario diferenciar entre las causas estructurales del desplazamiento y las graves, e identificar el abanico de áreas potenciales de intervención más allá del abordaje de dichas causas fundamentales.

Una aproximación a las causas del desplazamiento

Las causas de desplazamiento estructurales comprenden un amplio abanico de aspectos políticos, económicos y sociales negativos, entre ellos, las lagunas legales, la marginación y discriminación de las minorías, la

pobreza generalizada, la desigualdad y la destrucción del medio ambiente. Algunas causas graves del desplazamiento serían los conflictos armados, las guerras civiles y otras formas de violencia generalizada.

Los agentes de desarrollo europeos están bien preparados para abordar lo anterior, por ejemplo mediante programas de creación de infraestructuras sanitarias y educativas, a través de instrumentos destinados a la mejora de la gobernanza de recursos, y de programas anticorrupción. Esto también se aplica a la promoción de la ley y del desarrollo económico así como al desarrollo de las estructuras sociales. Las medidas destinadas a la adaptación al cambio climático como métodos de cultivo mejorados y formas adecuadas de construcción y establecimiento son cada vez más importantes. El papel de la cooperación para el desarrollo en la prevención de la crisis o la migración por desesperación podría desarrollarse aún más mediante un análisis cuidadoso de las causas del conflicto y del desplazamiento.

Sin embargo, las causas del desplazamiento graves como los conflictos violentos o la persecución política sólo pueden recibir una influencia marginal de la política de desarrollo. Estos supuestos exigen medidas diplomáticas, ayuda humanitaria y gestión de la crisis. En casos como éste, ampliar la cooperación para el desarrollo per se no podrá evitar futuras migraciones forzadas. Un enfoque global de desarrollo para las situaciones de desplazamiento forzado necesita incluir, por tanto, otras áreas de intervención.

Otras áreas de intervención

Aunque satisfacer las necesidades básicas de los refugiados e integrarles en la sociedad suponga a día de hoy grandes retos para la UE no debemos olvidar que muchos países en desarrollo se enfrentan a retos aún mayores en lo que respecta a la recepción de refugiados.

Esto es así en especial para los países menos adelantados, por ejemplo, cuando los refugiados y la población local compiten por los puestos de trabajo o por los escasos recursos como el espacio para vivir o los cuidados sanitarios.

Y es que los grandes movimientos de refugiados pueden afectar además a la seguridad interna de los Estados. Por ejemplo en Pakistán, el Sahel y África Oriental se dan situaciones en las que grupos militantes ayudan a los refugiados y al mismo tiempo intentan movilizarlos para favorecer sus propios objetivos. La gente joven, que normalmente compone el grueso de los refugiados, es especialmente vulnerable a esto.

Por tanto, una tarea importante de la cooperación para el desarrollo es el apoyo a los países que acogen a grandes cifras de refugiados. Las respuestas humanitarias, aunque esenciales, normalmente no consiguen abordar las perspectivas a largo plazo de los individuos y familias desplazados. Los refugiados que viven en campos durante un prolongado periodo de tiempo no tienen oportunidades reales de llevar una vida autodeterminada y, a medio plazo, las situaciones de refugiados prolongadas pueden dar lugar a migraciones ulteriores.

Por contra, las medidas orientadas al desarrollo pueden dar esperanza y apoyo a los refugiados en los primeros países de asilo. Algunos ejemplos de intervenciones importantes –especialmente en crisis prolongadas– serían la educación (con el fin de evitar que se desarrolle una generación perdida) y la integración de los refugiados en el mercado laboral, con derecho a trabajar, libertad de circulación y derecho a comprar terrenos.

La cooperación para el desarrollo puede respaldar la reintegración de los exrefugiados que elijan regresar a sus hogares. El proceso de reintegración debería ir acompañado necesariamente de medidas de mediación civil para resolver conflictos acerca de las tierras y otras cuestiones pendientes. Si los refugiados vuelven a antiguas zonas de guerra, será necesario un apoyo global para la reconstrucción de las estructuras materiales y sociales. La práctica demuestra que el éxito de cualquier medida de reintegración depende de la voluntariedad del retorno.

Con respecto a cualquiera de las medidas aquí esbozadas resultará crucial, por supuesto, que la población local no sea discriminada y que también se beneficie de las medidas.

Conclusión

En vista de la gran cifra de refugiados a nivel mundial y en la UE, muchos países europeos están de acuerdo en que sería deseable un mayor compromiso orientado al desarrollo. La manida reclamación de lo necesario de abordar las causas fundamentales del desplazamiento habría servido para que se aportasen más recursos financieros para los proyectos orientados al desarrollo en los países de origen o en los de acogida.

Al mismo tiempo, cómo se enfoque el abordaje de las causas fundamentales del desplazamiento conlleva riesgos, como el que programas estructurales de éxito destinados a efectos a largo plazo sean reemplazados por proyectos a corto plazo para evitar grandes traslados de refugiados. Ese sería el caso si, por ejemplo, los fondos de desarrollo reservados para el desarrollo de escuelas se redirigieran a la promoción de la cooperación policial.

En el caso de los conflictos violentos en Siria, Irak, Sudán del Sur o la región africana de los Grandes Lagos la cooperación para el desarrollo sólo puede constituir una contribución parcial al abordaje de las causas fundamentales del desplazamiento. Aquí se apela a la implicación fundamental de otras áreas políticas como la exterior, la de seguridad, la de comercio y la económica. Sólo si se implican esas áreas políticas se podrán superar los factores que detonan el desplazamiento y las economías de guerra.

Pero mientras, los Estados europeos de acogida deberían evitar supeditar las respuestas de desarrollo ante situaciones de desplazamiento forzado a la recepción o no de refugiados en sus propios territorios.

Steffen Angenendt

steffen.angenendt@swp-berlin.org

Jefe, División de Investigación de Asuntos Globales.

Anne Koch *Anne.Koch@swp-berlin.org*

Adjunta, División de Investigación de Asuntos Globales.

Amrei Meier *Amrei.Meier@swp-berlin.org*

Asistente de investigación, División de Investigación de Asuntos Globales.

Stiftung Wissenschaft und Politik (Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad).

www.swp-berlin.org/en/start-en

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

La movilidad laboral como parte de la solución

Sayre Nyce, Mary Louise Cohen y Bruce Cohen

Mientras las familias refugiadas no tienen acceso al trabajo y luchan por sobrevivir, en todo el mundo hacen falta destrezas que podrían suplirse con los talentos de los refugiados. El desarrollo de un sistema para que pudieran competir por puestos de trabajo en otros países con empresas multinacionales supondría para muchos un camino hacia la migración legal.

Las opciones de los refugiados sirios para mantenerse a sí mismos son muy limitadas. El reasentamiento en otros países solo está disponible para un porcentaje muy reducido de entre los más vulnerables y parece que no hay opciones ni de integración a largo plazo en los países vecinos ni de un retorno a corto plazo.

Muchos de los refugiados que actualmente viven en Oriente Medio son trabajadores cualificados cuyos talentos podrían ayudar a llenar vacíos laborales en todo el mundo, en especial, en las naciones en desarrollo. Hacer que el sector privado aproveche esta desconocida fuente de talento podría ser una solución para muchas miles de familias refugiadas.

Se necesitan desesperadamente soluciones alternativas. Las oportunidades laborales internacionales, por ejemplo, permitirían que los refugiados encontraran un modo de vida y que fueran autosuficientes. Muchos países de todo el mundo admiten legalmente a migrantes laborales, especialmente a aquellos que tienen destrezas y talentos especiales, y muchos empleadores multinacionales seleccionan por todo el mundo trabajadores cualificados. Una encuesta realizada por ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) en diciembre de 2015 halló que el 86% de los refugiados que habían llegado a Grecia recientemente poseía un alto nivel de formación, con estudios secundarios o universitarios¹. Hay un número importante de ingenieros, contables, programadores informáticos, médicos, enfermeros y profesores y maestros entre los refugiados sirios que viven en Jordania, el Líbano y Turquía.

El desarrollo de un sistema para que los refugiados pudieran competir por puestos de trabajo en otros países con empresas multinacionales supondría para muchos de ellos un camino hacia la migración legal. Los refugiados que consiguieran trabajo allí podrían obtener ingresos para ayudar a sus familias, mantener o incrementar sus destrezas, adquirir nueva experiencia laboral y terminar con su dependencia de la

ayuda humanitaria. Además, al ofrecer a los refugiados alternativas legales y seguras para encontrar trabajo se facilitaría su movimiento y se aliviaría parte de la presión que sufren los países vecinos de Siria y también Europa.

Necesidad de trabajadores

En casi todas las naciones hacen falta trabajadores formados, en especial en algunas partes de Sudamérica, África y Asia central donde se necesitan ingenieros, profesionales informáticos, personal de enfermería y otros trabajadores y profesionales cualificados. Una encuesta reciente a más de 41 000 directivos de contratación en 42 países y territorios llevada a cabo por el Grupo Manpower concluye que “a nivel global, el 38% de los empleadores tuvieron problemas para cubrir puestos de trabajo en 2015”². Emplear refugiados puede ayudar a las empresas con este problema al poner a su disposición a trabajadores cualificados para puestos que son difíciles de cubrir.

En los últimos años se ha debatido mucho acerca de las posibles alternativas a las tres soluciones duraderas tradicionales para los refugiados que son la repatriación voluntaria a su lugar de origen, el reasentamiento y la integración local. Una de las ideas que más se ha debatido ha sido la de la movilidad laboral. Poner en contacto a los refugiados cualificados con las oportunidades laborales internacionales es un método que no se ha utilizado desde que la Organización Internacional del Trabajo lo hiciera durante la Primera Guerra Mundial. Cientos de miles de refugiados sin papeles recibieron por aquel entonces pasaportes Nansen que les permitieron viajar por motivos laborales³.

En todo el mundo hay empresas multinacionales que están contratando a talentos extranjeros para ocupar puestos difíciles de cubrir y muchos países están abiertos a ofrecer visados de trabajo para favorecer la entrada de mano de obra cualificada. Los migrantes, incluidos los migrantes forzados, podrían contribuir a las economías locales de otros países y regiones tal y como explica el Informe de Seguimiento Mundial de 2015/2016

del Banco Mundial⁴. Ellos podrían aportar destrezas productivas a las comunidades y ayudar a completar proyectos de desarrollo esenciales en lugares en los que esas destrezas no existen entre la población local.

El hecho de que varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyan un enfoque en la migración demuestra que ahora es mayor el reconocimiento de que los migrantes pueden contribuir al desarrollo internacional. La movilidad laboral de los refugiados podría ayudar a adelantar tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible directamente y muchos más de manera indirecta. Ofrecer empleo productivo, promoviendo el desarrollo y cooperando a nivel internacional servirían para respaldar los objetivos 8, 9 y 17. Que los refugiados cualificados participen en trabajos productivos puede hacer que cambien las actitudes, puesto que más gente percibiría que contribuyen al desarrollo, a las comunidades y a las economías locales. Se vería a los refugiados cualificados como activos, como personas que pueden hacer contribuciones valiosas.

Oportunidades y retos

Las oportunidades de movilidad laboral implicarían que los refugiados tendrían más opciones de decidir por sí mismos dónde quieren trabajar y cómo quieren mantenerse. A todos los refugiados, incluidos los no cualificados, se les debería permitir que tuviesen la oportunidad de trabajar a nivel local e internacional. Es una lástima que, en la actualidad, esto esté bastante alejado de la realidad pero dar movilidad laboral a los refugiados cualificados sería un comienzo.

Existen numerosos retos operativos, entre ellos, el de asegurarse de que los refugiados tengan acceso a información certera; verificar que conocen el idioma y que poseen aptitudes; también conseguir documentos de viaje y determinar las opciones tras el empleo: ninguno es insuperable. La movilidad laboral complementaría las soluciones duraderas tradicionales, una opción más para abordar un vasto problema y una oportunidad para sumar nuevos aliados y a más países para que participen de este esfuerzo global.

Para seguir avanzando, sería fundamental el deseo por parte del sector privado y de los Gobiernos de facilitar estas oportunidades. Afortunadamente, el sector privado está interesado en hallar soluciones para los desplazamientos forzados, y numerosas empresas han firmado para ser miembros

de la Solutions Alliance⁵. El sector privado está desempeñando un papel importante en la respuesta en Europa dado que cada vez más empresas parecen estar dispuestas a contratar a trabajadores cualificados, pero es necesario que haya más empresas que se plateen contratar a refugiados con talento y que los Gobiernos respalden prácticas empresariales inclusivas proporcionándoles visados de trabajo, además de espacios de reasentamiento. La movilidad laboral también ofrecería al sector privado –y a los países que todavía no han formado parte de la respuesta a la crisis en Oriente Medio– la oportunidad de participar y de beneficiarse al mismo tiempo.

La crisis de los refugiados a nivel mundial necesita nuevas iniciativas y soluciones. La movilidad laboral puede convertirse en una realidad como de hecho lo fue hace casi 100 años. Puede ser parte de la respuesta a la actual crisis humanitaria al ofrecer a los refugiados un camino legal para convertirse en personas autosuficientes y capaces de construir un futuro. Las empresas y los países tendrán en septiembre de 2016 la oportunidad de comprometer su apoyo a la movilidad laboral entre los refugiados en las próximas reuniones de alto nivel de la ONU y de EEUU sobre movilidad y refugiados.

Sayre Nyce snyce@talentbeyondboundaries.org
Directora ejecutiva, Talent Beyond Boundaries.

Mary Louise Cohen
mlcohen@talentbeyondboundaries.org

Bruce Cohen bcohen@talentbeyondboundaries.org
Fundadores, Talent Beyond Boundaries.

Talent Beyond Boundaries se fundó para ofrecer al sector privado un medio para que los refugiados cualificados puedan encontrar empleo a nivel internacional. www.talentbeyondboundaries.org

1. ACNUR (2015) UNHCR questionnaire finds most Syrians arriving in Europe coming directly from Syria [La encuesta de ACNUR halla que la mayoría de los sirios que llegan a Europa proceden directamente de Siria] www.unhcr.org/5666c8de6.html

2. Manpower 2015 Encuesta sobre la escasez de talento www.manpowergroup.fi/Global/2015_Talent_Shortage_Survey-full%20report.pdf

3. Long K (2015) *From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential* [¿De refugiado a migrante? La potencial protección de la movilidad laboral] www.migrationpolicy.org/research/refugee-migrant-labor-mobility-protection-potential

4. Banco Mundial (2016) *Informe de seguimiento Mundial 2015/2016: Objetivos de desarrollo en una era de cambios demográficos*. <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/503001444058224597/Global-Monitoring-Report-2015.pdf>

5. www.solutionsalliance.org

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Profesionales palestinos en el Líbano: una excepción

Los refugiados palestinos en el Líbano son catalogados como extranjeros o migrantes y por eso sufren restricciones para conseguir empleo. En general, los extranjeros que quieren desempeñar una profesión en el Líbano pueden hacerlo bajo el “principio de reciprocidad” entre naciones. Sin embargo, los palestinos fueron excluidos dado que este principio presupone la existencia de un Estado legalmente reconocido con el que se pueda tener una relación de reciprocidad. Así pues, el Ministerio de Empleo del Líbano hizo que el gabinete ministerial aprobara una interpretación de la ley que concediera una excepción a los trabajadores palestinos que hubieran nacido en territorio libanés y se encontrasen oficialmente censados por el Ministerio del Interior.

Pero los palestinos siguen teniendo problemas. El principio de reciprocidad da derecho a los trabajadores extranjeros a obtener el permiso de trabajo o a recibir prestaciones de

la seguridad social siempre y cuando su Estado garantice las mismas ventajas a los trabajadores libaneses pero la ley no tuvo en cuenta que los refugiados palestinos no tienen ningún Estado, y existen casos en los que se les han denegado los derechos previstos en el Código de Trabajo alegando la falta de reciprocidad a pesar de que el Líbano había ratificado el Convenio de 1958 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Sea cual sea la postura oficial, ya se ha advertido de los peligros en términos humanos y de seguridad de excluir a los palestinos del mercado laboral libanés. La labor de conceder el derecho a los profesionales palestinos de ser trabajadores autónomos en el Líbano resulta de vital importancia en la lucha por los derechos civiles para los refugiados palestinos en este país.

Mahmoud Al-Ali mmukhtar01@hotmail.com

Científico especializado en temas relacionados con los refugiados palestinos.

Hacer negocios en Ecuador

Oscar M. Sánchez Piñeiro y Regina Saavedra

Hacer que los refugiados participasen en el desarrollo económico de la provincia ecuatoriana de Esmeraldas les proporcionaría un trabajo y al mismo tiempo combatiría la percepción de que son una carga para la sociedad.

Esmeraldas, una de las provincias menos desarrolladas de Ecuador, ha sido testigo de la llegada de más de 6 000 refugiados y 18 000 solicitantes de asilo en los últimos diez años, la mayoría procedentes de la costa pacífica de Colombia. Sus ya de por sí considerables necesidades humanitarias no han hecho más que aumentar a lo largo del tiempo, a la par que las actitudes negativas hacia ellos.

En un complejo entorno como el de Esmeraldas, con una alta tasa de desempleo y escasa industria, ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) se ha implicado junto con el Gobierno, el sector privado, los emprendedores sociales, las ONG e instituciones académicas y financieras en un programa que es el primero de este tipo en Ecuador. El objetivo de esta iniciativa es ayudar a convertir a los refugiados en actores económicos en sus comunidades y en agentes de su propia integración en Ecuador, y a la vez contribuir al desarrollo de

la provincia generando empleo y apoyando la creación de pequeños negocios.

El programa concentra sus recursos en el aumento de la producción, en las actividades manufactureras y de servicios, en apoyar a los mercados y en establecer una “incubadora de empresas” para fomentar el desarrollo del sector privado con un componente social; en otras palabras, crear pequeñas empresas que generen empleo y riqueza para los refugiados y para la comunidad local.

La incubadora de empresas

El concepto de incubadora de empresas hace referencia a una entidad que ayuda a los nuevos negocios y empresas emergentes a desarrollar sus capacidades para que tengan éxito. En América del Norte se han establecido numerosas incubadoras de empresas en las universidades empresariales más importantes o en los centros tecnológicos, pero también han sido creadas para aportar dinamismo económico a comunidades de allí que estaban

empobrecidas. En Ecuador, ACNUR se alió con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Esmeraldas (PUCESE) en 2011 para dotar a los refugiados, solicitantes de asilo y a la población local vulnerable de capacidades empresariales para que desarrollaran sus negocios en una región que de otro modo estaría subdesarrollada¹.

La incubadora de empresas² de Esmeraldas funciona como el resto de incubadoras pero, al contrario de lo que suele ser habitual, ofrece a los refugiados, solicitantes de asilo y población local vulnerable oportunidades que no estarían a su alcance de otro modo. Sus objetivos específicos –sobre todo y por encima de los objetivos del desarrollo empresarial– incluyen la integración local y la resolución de conflictos, el fomento de la solidaridad con los refugiados y la promoción de la igualdad de género mediante negocios gestionados por mujeres.

El proceso de asegurarse una plaza en la incubadora es competitivo, ya que se lleva a cabo una evaluación de las capacidades del emprendedor y de los indicadores económicos y sociales. Un comité compuesto por entidades privadas y públicas determina a los ganadores de acuerdo con los criterios de selección establecidos. Los ganadores reciben diversos tipos de apoyo práctico para la expansión y consolidación de sus negocios, entre ellos:

- formación, por ejemplo, en administración, gestión, contabilidad, evaluación de mercados, planes de negocio y marketing,
- asistencia técnica y seguimiento por parte de los técnicos de PUCESE;
- y, por último, una subvención para que la utilicen como capital de desarrollo con el fin de reforzar la expansión y consolidación de las empresas.



Refugiado emprendedor beneficiario de la incubadora de empresas.

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Ecuador plantea muchos retos con una tasa de pobreza para los refugiados y solicitantes de asilo que llega al 25 %. ACNUR ha mitigado el riesgo de que los más vulnerables de entre estos refugiados y solicitantes de asilo queden fuera de su oportunidad de negocio animando a las nuevas empresas a contratar a otros refugiados o miembros de poblaciones vulnerables.

Más que simples negocios

Como la idea era que los refugiados y la población local compartieran un propósito común en torno a las interacciones laborales, ACNUR ha combinado indicadores de negocios tradicionales con parámetros sociales para monitorizar y analizar el impacto de este modelo. Hasta ahora, esta iniciativa ha respaldado a 26 empresas. Cuatro de ellas han fracasado debido al fallecimiento de algún miembro de la familia o a su reasentamiento en un tercer país, no a fallos del negocio. Trece de los negocios que sobrevivieron consiguieron un aumento de las ganancias del 10 % en el primer trimestre, otro 3 % en el segundo y un 1 % durante el tercero. El resto van camino de alcanzar sus objetivos financieros el próximo año. Algunos han triunfado claramente y han conseguido miles de dólares procedentes de contratos estatales. Dos emprendedores han sido seleccionados para formar parte de iniciativas nacionales de aceleración de los negocios, que llevarán sus productos a las estanterías de los supermercados. Los datos de las incubadoras de negocios de Esmeraldas se están comparando con los estándares del Global Entrepreneurship Monitor³ (Observatorio Mundial de la Empresa) para determinar cómo los negocios gestionados por refugiados se comparan con el grueso del desarrollo empresarial. A pesar de que más del 95 % de los negocios en Esmeraldas fracasan en sus primeros dos años, la tasa de fracaso para los negocios respaldados por ACNUR-PUCESE ha descendido al 15 %. Dado el éxito del proyecto, este año 30 empresas entrarán en la incubadora para recibir más apoyo técnico y capital para su financiación, y se apoyará a 15 nuevas empresas emergentes lideradas por mujeres.

Aunque, en ciertos aspectos, los negocios todavía tienen carencias en términos de diversidad e innovación, están hallando nichos de mercado y ganando capacidad de crecimiento. Además, algunas de las empresas están formando sociedades conjuntas o se están uniendo a empresarios locales para generar mayores competencias

y escalar sus oportunidades de negocio. Los negocios gestionados por refugiados están generando empleo para este colectivo y para los miembros de la población local, y están combatiendo la discriminación y las percepciones negativas hacia los refugiados.

Otro elemento diferente se incorporó hace tres años en forma de seguimiento por parte de un trabajador social para mitigar los conflictos entre empresas o entre los emprendedores y sus familias. Una de las prioridades había sido generar negocios gestionados por mujeres pero cuestiones como la igualdad de opiniones en el hogar y la distribución de los ingresos habían provocado algunos conflictos domésticos. El trabajador social incorporó técnicas de resolución de conflictos para que las familias pudieran prosperar y compartir las responsabilidades del hogar y del negocio de forma equitativa.

ACNUR también desarrolló en Esmeraldas un conjunto de alianzas al respecto –con ONG locales, ministerios, redes empresariales, etc.– que le permitió llegar más allá de los agentes humanitarios y de servicios sociales. Al ayudar al desarrollo de la política pública con relación al desarrollo económico, mediante el apoyo a la agricultura a pequeña escala, a los mercados y a los proveedores de servicios, mediante la apertura de nuevas vías de marketing y garantizando servicios de microfinanzas (incluidos microseguros para proteger las inversiones en los negocios contra perturbaciones externas) ACNUR está asegurando el acceso al desarrollo económico para los refugiados. ACNUR también ha respaldado la creación de una estrategia de desarrollo provincial centrada en la producción agrícola, el desarrollo empresarial y la financiación productiva, y de este modo ha garantizado también que se incluyera a los refugiados.

Conclusiones

Tras cuatro años de intervenciones, la lección principal que podemos extraer es que la ayuda humanitaria puede enfocarse a través de la construcción de un pequeño desarrollo empresarial, lo que no sólo crea riqueza para los individuos sino que también aporta bienes sociales y promueve la integración local de miles de refugiados. Esta experiencia ha demostrado que incluso en una región económicamente deprimida es posible hallar modos de generar oportunidades de desarrollo económico para los refugiados y la población

local. Dirigir la asistencia humanitaria hacia la creación de crecimiento económico mediante el establecimiento de pequeñas empresas genera un desarrollo económico y también aumenta la capacidad de la comunidad local para seguir recibiendo a refugiados. Si tenemos en cuenta que los factores económicos suelen ser una de las mayores variables en la integración de los refugiados, tiene sentido aumentar la inversión en programas que respalden la viabilidad económica de éstos. La Incubadora de Negocios para los Refugiados podría ser un modelo a explorar en otras operaciones con refugiados. En la actualidad nos estamos centrando en incubadoras de negocios que ya existen para adaptar sus modelos y servicios

con el fin de adaptarlos a las particularidades de las situaciones de los refugiados.

Oscar M Sánchez Piñeiro sanchezo@unhcr.org
Oficial de Medios de Subsistencia, ACNUR

Regina Saavedra saavedra@unhcr.org
Adjunta de Seguimiento de Medios de Subsistencia, ACNUR www.acnur.org/t3/

Las opiniones expresadas en el presente artículo reflejan el punto de vista de los autores y no necesariamente el de las Naciones Unidas o ACNUR.

1. Queremos agradecer especialmente su ayuda y apoyo en el desarrollo de la Incubadora de Empresas para Refugiados en PUCESE a Albert Vañó Sanchis, Víctor Pérez Prados, Rafael Luque de Dios y Roxana Benítez.
2. <http://emprendimientopucese.blogspot.co.uk/>
3. www.gemconsortium.org/

La contribución del sector privado a las soluciones para el desplazamiento

Glaucia Boyer y Yannick DuPont

Solutions Alliance está explorando de qué manera mejorar la colaboración con el sector privado —pequeñas y medianas empresas y empresas internacionales— para explotar su capacidad de convertir los retos de desplazamiento en oportunidades de desarrollo.

A lo largo de los últimos años las empresas con conciencia social se han estado moviendo cada vez más desde la más pura filantropía para promover prácticas empresariales responsables y establecer modelos de alianzas comerciales. Esto significa que las empresas han pasado de ser donantes o proveedoras de servicios a convertirse en agentes comerciales y emprendedoras en las respuestas ante desastres o crisis humanitaria, aunque hasta ahora se han centrado principalmente en abordar necesidades a corto plazo para el salvamento de vidas.

La escala y la complejidad de las necesidades que surgen por los grandes flujos de población que llegan a las comunidades de acogida ofrecen la oportunidad de identificar y abrir mercados, mejorar las infraestructuras, crear empleo y obtener beneficios. Sin embargo, las debilidades de los marcos políticos y reguladores, las restricciones al trabajo que sufren los refugiados, unos mercados laborales sobresaturados y sin cualificación, la inestabilidad de los materiales de abastecimiento o simplemente la falta de información son las razones por las que las

empresas dejan pasar estas oportunidades. Por eso es importante señalar los beneficios que podría obtener si buscamos que participen en soluciones para el desplazamiento, así como los beneficios de involucrarlas en soluciones para el desplazamiento antes de fijarnos en las necesidades de las personas desplazadas con respecto a las oportunidades económicas.

Los beneficios de involucrar a las empresas

Además de fomentar la externalización de elementos para la respuesta humanitaria, podría decirse que el papel del sector privado en la generación potencial de crecimiento, riqueza y trabajo es la principal razón para involucrar a las empresas en la búsqueda de soluciones para las personas desplazadas y para las comunidades de acogida. En la zona de Kampala, en Uganda, una empresa petrolera mitad somalí y mitad ugandesa emplea a casi 60 refugiados somalíes como dependientes, cajeros, guardias de seguridad y oficinistas solo en una de sus muchas franquicias¹. El impacto transformador de los teléfonos móviles y los grupos de transferencia de dinero, por

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

ejemplo, tiene un gran potencial si se aplica a la búsqueda de soluciones para el desplazamiento.

En concreto, hacer uso de los sistemas de mercado puede suponer un gran acceso a productos y servicios que mejorarán la calidad de vida de las poblaciones desplazadas y de las comunidades de acogida. Al mejorar sus aptitudes mediante la formación, las prácticas laborales o la formación profesional en trabajos ofrecidos directamente en colaboración con empresas se abordará mejor la demanda del mercado y se permitirá que las personas desplazadas accedan a puestos de trabajo.

Las oportunidades de crear cadenas de valor que unan a pequeñas y medianas empresas (pymes) pertenecientes a personas desplazadas con empresas más establecidas podría también ayudar a que las primeras se conviertan en empresas más viables, capaces de acceder a nuevos mercados específicos y de aumentar su volumen de transacciones. Trabajar con empresas más grandes y establecidas se considera en la actualidad uno de los medios más prometedores para fomentar las pymes en contextos frágiles y de desarrollo. Estos enfoques impulsados por el mercado tienen el potencial de “escalar” y mantener el impacto de las intervenciones. Por último, se puede realizar un mayor cambio mediante la creación de zonas económicas, con acceso preferente al comercio para los bienes producidos por los refugiados y en las que los inversores nacionales y extranjeros puedan reubicar sus cadenas de suministros².

Beneficios para las empresas

Para las empresas, los beneficios pueden consistir en acceder a nuevos productores, consumidores y mercados en contextos de desplazamiento, es decir, en generar ingresos mientras contribuyen a abordar los retos del desplazamiento. Las situaciones de desplazamiento pueden ofrecer la oportunidad de innovar, de probar nuevos productos y entrar en nuevos mercados, lo que supondría aumentar el valor y las oportunidades de la empresa y de sus accionistas, incluida la de mejorar su diferenciación competitiva. Además, un compromiso demostrable con la responsabilidad social corporativa puede resultar beneficioso de cara a la imagen pública y al valor de marca.

Para desempeñar esta labor, las empresas deberán adquirir conocimientos sobre las necesidades a largo plazo de las personas desplazadas y de las comunidades de acogida

como potenciales consumidores y clientes, y concretar cómo paliar los riesgos y costes de operar en contextos de desplazamiento. A largo plazo, el objetivo sería que las organizaciones internacionales y los Gobiernos locales trabajaran para garantizar la sostenibilidad de los negocios mediante la creación de condiciones que favorezcan un entorno que incentive y atraiga nuevas inversiones.

La empresa especializada en higiene Saraya Co., por ejemplo, decidió expandir la fabricación y distribución de su gama de productos y servicios relacionados con la salud en Uganda, con lo que obtuvo beneficios a largo plazo de sus actividades en este país y también de su cuota de mercado. Las oportunidades de expandir su labor a las zonas de Uganda afectadas por desplazamientos podría también ser una contribución concreta a los esfuerzos del Grupo Nacional de Uganda de Solutions Alliance por hallar soluciones para los refugiados y para las comunidades que les acogen³.

“Las personas desplazadas, en especial las refugiadas, no deberían ser menospreciadas con respecto a las intervenciones empresariales, sino que se les debería ver como la mayor fuente potencial de mano de obra, de emprendedores y de consumidores”.

Consulta a las empresas 2015, Solutions Alliance.

El camino a seguir: una plataforma para la interacción

El cambio hacia el fomento de la resiliencia en contextos de desplazamiento exige un verdadero liderazgo en los negocios, cambiar la forma de pensar acerca de lo que genera valor y medios innovadores de conectar con las sociedades. La cuestión es cuáles de los agentes que trabajan en cuestiones de desplazamiento y empresas interesadas en contribuir con las soluciones para el desplazamiento deben hacer las cosas de forma diferente para asegurarse de que “la oferta satisfaga la demanda”. Las conversaciones entre las dos partes señalan de forma invariable la necesidad de explorar la creación de una plataforma para la interacción donde puedan crearse oportunidades de “emparejamiento” en contextos de desplazamiento y donde se consoliden y se difundan ampliamente los compromisos de las empresas.

Podría ser una plataforma virtual compuesta por las distintas partes interesadas



PNUD / Dalia Khemissy

Asentamiento de tiendas de campaña de refugiados sirios en el pueblo de Gaza, Valle de la Becá, al este del Líbano, 2014.

y que ocasionalmente se materializara en forma de “soluciones para ferias de negocios en el desplazamiento” y en colaboraciones concretas sobre el terreno. Podría ser un “episodio de desplazamiento” dentro de la Connecting Business Initiative (CBI, por sus siglas en inglés), una iniciativa para conectar negocios que será lanzada en la Cumbre Humanitaria Mundial en Mayo de 2016. También debería interactuar con el Mecanismo de Negocios establecido por el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo⁴ y garantizar la interconexión con las plataformas de Pacto Mundial de las Naciones Unidas⁵ y Llamamiento a la Acción Empresarial⁶. Debería respaldarse al Grupo del Sector Privado de Solutions Alliance para que trabaje con los Grupos Nacionales con el fin de conectarlos con empresas de todos los tamaños. Por último, el “ecosistema” de apoyo debería ser fácil de usar para las empresas y buscar la forma de que estas participen en las soluciones para el desplazamiento.

Aunque esta plataforma para la interacción suponga riesgos prácticos como la simple falta de información sobre las necesidades y oportunidades, hay otros obstáculos relacionados sobre los que se deberá trabajar y cuyas implicaciones van más allá del papel del sector privado, como el tener que lidiar con mercados laborales

saturados o sin formación y el hallar medios creativos para superar los obstáculos al derecho de los refugiados al trabajo.

Glaucia Boyer glaucia.boyer@undp.org

Especialista en políticas, Soluciones de Desarrollo para el Desplazamiento, PNUD.

Yannick DuPont y.du.pont@spark-online.org

Director, SPARK www.spark-online.org

Los autores son codirectores del Grupo Temático para la Implicación del Sector Privado de Solutions Alliance y han consolidado esta pieza en nombre de los miembros del grupo, que explora maneras de hacer que el sector privado se involucre más y de aplicar sus fortalezas para que los retos del desplazamiento se conviertan en oportunidades.

Véase www.solutionsalliance.org/thematic-groups/engaging-the-private-sector-in-finding-solutions-for-displacement/ para conocer a los miembros del grupo.

1. Betts A., Bloom L., Kaplan J. and Omata N., (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions* [Economías de refugiados: repensar las presunciones populares] Humanitarian Innovation Project www.oxhip.org/resources/refugee-economies-rethinking-popular-assumptions/
2. <http://tinyurl.com/WEF-EconomicZones>
3. Véase artículo de Alexander Betts, página 74-5
4. <http://tinyurl.com/GFMD-BusinessMechanism>
5. www.unglobalcompact.org/
6. www.businesscalltoaction.org/

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Retos conceptuales y soluciones prácticas en situaciones de desplazamiento interno

Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal y Martina Caterina

En situaciones de desplazamiento interno, existen varios retos políticos, operativos, éticos y prácticos que obstaculizan nuestra comprensión y respuesta y la correcta implementación de soluciones duraderas.

En enero de 2016 se estimaba que la cifra de personas desplazadas internas por conflictos era de 40,8 millones y que otros 19,2 millones de personas lo habían sido a causa de desastres sólo en 2015¹. Los parámetros del desplazamiento interno –desde sus causas a sus soluciones– están bastante claros conceptualmente y bien documentados a nivel jurídico y político. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos² y sus consiguientes marcos legales regionales y nacionales ilustran las causas y derechos de las personas desplazadas internas antes, durante y después del desplazamiento. El marco de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas (Marco IASC) de 2010 del Comité Permanente entre Organismos lo ha complementado mediante la definición y la descripción de lo que constituye una solución duradera para los desplazados internos³. Sin embargo, uno de los retos sobre el terreno es determinar cuándo acaba el desplazamiento y, por tanto, cuál es la mejor forma de respaldar la búsqueda de soluciones duraderas.

El marco del IASC –ampliamente reconocido como el referente acordado internacionalmente para trabajar en la búsqueda de soluciones para los desplazados internos– dice que “una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”. Además, define tres formas de llegar a las soluciones duraderas –reintegración sostenible, integración local o integración en otra parte del país– a través de las cuales se pueden alcanzar y ofrece, por tanto, un claro punto de partida para un análisis, una defensa de la causa y una programación global.

El Marco define ocho criterios que pueden utilizarse para determinar hasta qué punto se ha alcanzado una solución duradera: protección y seguridad; unas condiciones de vida adecuadas; acceso al

trabajo; restablecimiento de la vivienda; de las tierras y propiedades; reunificación familiar; participación en asuntos públicos; y acceso a la justicia y a unas compensaciones adecuadas.

Esto pone de relieve que la búsqueda de soluciones duraderas es un proceso complejo que requiere de la intervención a tiempo y coordinada de los agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz. Es decir, las respuestas orientadas hacia la búsqueda de soluciones exigen distintos tipos de actores (y su experiencia en diferentes áreas), recursos potencialmente importantes y que se lleve a cabo un análisis global de la situación sobre el terreno con el fin de enfocarse en las intervenciones más efectivas y de garantizar que los actores se complementan entre sí.

Un análisis orientado a la búsqueda de soluciones para cualquier situación de desplazamiento debería ser amplio para que tuviera en cuenta las diferentes facetas de los ocho criterios destacados, y no mirar estrechamente a unas pocas de forma aislada. Cada vez es más reconocida y se defiende al más alto nivel la necesidad de respaldar más un análisis global, que todavía no es una práctica común y que es más fácil de decir que de hacer.

No solo retorno y reintegración

A veces, los Gobiernos y otros agentes son más partidarios de promover el retorno como la solución preferente (y en algunos casos también única), y a menudo se les presiona para que se conformen con reducir la “solución” a un mero movimiento de retorno o de reasentamiento, para que descendan las cifras de población desplazada interna. Sin embargo, las estrategias de soluciones duraderas deben tener en cuenta las preferencias de los desplazados internos, si las condiciones son adecuadas para el retorno y qué posibles obstáculos persistirían; también deberán mantener abiertos otros canales con los que buscar soluciones como la integración local y la integración en otros lugares del país. Un análisis global de las preferencias, oportunidades y obstáculos

en la búsqueda de soluciones duraderas a través de procesos como la elaboración de perfiles pueden ayudar a defender unas estrategias y enfoques más apropiados.

Por ejemplo, la labor de elaboración de perfiles llevada a cabo en Yemen en 2010 ayudó a documentar la estrategia de soluciones duraderas del Gobierno. Emprendida por el Gobierno de Yemen, ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y el Consejo Danés para los Refugiados, aportó las pruebas necesarias para que la estrategia promoviera soluciones alternativas en vez de centrarse sólo en el retorno, que era en lo que había consistido la política anterior. Un hallazgo crucial en el proceso de elaboración del perfiles en Yemen fue la intención de los desplazados internos de regresar a su lugar de residencia de antes del desplazamiento, dato que se comparaba con las condiciones en las que se basaba un posible retorno. Los resultados demostraron que en torno al 25% de los encuestados se encontrarían en riesgo de desplazamiento prolongado si solo se mantuviese un estrecho enfoque centrado en el retorno.

Otro reto común es la creciente urbanización del desplazamiento sumado a la limitada disponibilidad de información relevante sobre personas desplazadas en zonas urbanas. A menudo la urbanización de los hogares y de las comunidades pueden hacer que el retorno a las zonas rurales sea menos factible y es especialmente en las situaciones de desplazamientos prolongados en zonas urbanas donde las personas desplazadas y no desplazadas pueden enfrentarse a similares condiciones de vida pero a distintos retos de protección, mientras que la escasez de información desglosada puede hacer que no se aprecien las diferencias.

Un análisis comparativo entre los desplazados y los no desplazados (u otros colectivos relevantes como los migrantes económicos o los refugiados retornados) podría ser determinante. Un análisis como este serviría a menudo como fundamento a una respuesta más enfocada hacia un colectivo al dar lugar a una revisión más matizada de las aptitudes y las capacidades, y de las preocupaciones por la protección de los diferentes colectivos. Esto conlleva una mejor comprensión de las cuestiones de desarrollo a las que tienen que hacer frente las comunidades afectadas por el desplazamiento, que son comunes a las de sus vecinos no desplazados, y la



Casa destruida por los ataques aéreos en el barrio de Nahdah, en Saná, Yemen, enero de 2016.

identificación de vulnerabilidades específicas que las personas desplazadas pudieran tener.

Tenemos un ejemplo reciente a raíz de dos elaboraciones de perfiles urbanos llevadas a cabo en Mogadiscio y Hargeisa, Somalia, que se centran en la población residente en asentamientos informales en las dos ciudades. Realizadas en colaboración con las autoridades centrales y locales, ambas ofrecían una imagen más nítida de la escala del desplazamiento en ambas ciudades y una prueba sólida para los agentes de desarrollo y los urbanistas para perseguir un enfoque más sensible con el desplazamiento en la planificación de sus programas. Los hallazgos en Hargeisa muestran diferencias muy pequeñas en las condiciones de vida de los migrantes económicos, los desplazados internos, las comunidades de acogida y los refugiados retornados que se encuentran en el asentamiento, lo que significa que las soluciones a largo plazo centradas en los desplazados han de formar parte de las estrategias de reducción de la pobreza urbana y que los asentamientos se han de incluir en la planificación urbana de toda la ciudad⁴. Sin embargo, otros hallazgos de la misma también destacan que los desplazados internos del sur y centro de Somalia son más vulnerables por lo que necesitan un control de la protección y unas intervenciones de defensa constantes, en

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones



ACNUR/Yahya Arhab

especial, en lo que afecta a su acceso a los servicios públicos.

Datos de desplazamiento para los actores de desarrollo.

Existe un acuerdo tácito dentro de la comunidad internacional sobre la necesidad de una mayor implicación de los agentes de desarrollo en la respuesta a los desplazamientos y la importancia de considerar a las personas desplazadas forzadas no sólo como receptoras de asistencia sino como agentes económicos activos, y el valor de respaldar su autosuficiencia y su resiliencia en la búsqueda de soluciones sostenibles. Estos debates han estado presentes tanto en el período preparatorio a la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 como dentro de la

Agenda de 2030 de Desarrollo Sostenible.

Resulta fundamental para este debate la necesidad de disponer de más datos “relevantes para el desarrollo” y un mayor análisis sobre el desplazamiento para ayudar a justificar o provocar un enfoque de desarrollo más “sensible con el desplazamiento” en los países afectados. Se están realizando discretos esfuerzos en diferentes contextos para abordar este vacío, entre ellos, estudios a gran escala llevados a cabo por el Banco Mundial en los Grandes Lagos⁵, Oriente Medio y otros lugares, así como un aumento del respaldo de estudios académicos que se centren en el impacto económico del desplazamiento⁶ y múltiples labores de encuestas a las familias con el objetivo de comparar las condiciones de vida de las personas desplazadas y las no desplazadas que residen en zonas similares. Además de esas iniciativas específicas centradas en esos países y regiones también existen fases tempranas de trabajo a nivel global que están en funcionamiento⁷.

Sin embargo, sigue siendo poco frecuente que se lleve a cabo un análisis verdaderamente común entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz generado a través de una auténtica colaboración durante la búsqueda, el diseño y el proceso de implementación. Debido a la diferente “lógica” de cada disciplina (incluidas las diferencias relacionadas con los ciclos de planificación,

los mandatos, las prioridades, la terminología, los recursos, las relaciones gubernamentales y los enfoques para establecer alianzas), resulta complicado generar un análisis que cubra todas las necesidades de información y que llegue a un acuerdo que se base en las prioridades empíricas para la respuesta. Cuando esto ocurre, lo más frecuente es que dependa más de la iniciativa de alguien que de algo impulsado institucionalmente. Aun así, la confianza y la titularidad que se genera mediante el proceso colaborativo puede allanar el camino a unas repercusiones mucho mayores y para el uso de esos resultados.

Aunque este reto muy práctico es difícil de superar, existe un creciente número de casos con un impacto positivo importante. Con el fin de desarrollar la Estrategia de Soluciones Duraderas en Costa de Marfil, por ejemplo, ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respaldó al Gobierno y trabajó muy de cerca con la Oficina Nacional de Estadística para llevar a cabo una labor de elaboración de perfiles en Abiyán y en las áreas afectadas por el desplazamiento en el oeste del país durante 2014-15. Aunque el proceso sufrió retrasos considerables, en especial debido al brote de ébola y a las actividades planificadas para realizar un censo nacional, se empleó un listado de indicadores basado en el Marco del Comité Permanente entre Organismos (IASC) desarrollado de manera conjunta por un equipo de agentes humanitarios y de desarrollo (una metodología detallada diseñada para las zonas urbanas y rurales afectadas por desplazamientos) y, finalmente, dio lugar a un análisis sobre la situación de desplazamiento que desembocó directamente en el plan nacional de desarrollo para los próximos años.

En otros ejemplos, unos procesos similares de elaboración de perfiles diseñados e implementados de manera conjunta por agentes humanitarios y de desarrollo (a menudo junto con los ministerios gubernamentales pertinentes y las oficinas nacionales de estadística) han permitido disponer de resultados para desarrollar políticas y programar soluciones duraderas conjuntas. Es importante mencionar que esos procesos también han ofrecido unos datos de referencia cruciales para realizar un seguimiento del progreso de las acciones orientadas a soluciones en contextos de desplazamiento. Esto ha ocurrido (o está ocurriendo) en contextos tan variados como Colombia, Kosovo, Irak y Somalia⁸.

Orientación limitada

A pesar de la gran claridad conceptual en torno a las soluciones duraderas para los desplazados internos mediante la definición, los principios y los criterios del Marco del IASC, existen numerosos obstáculos que hay que superar cuando se intenta aplicar este marco analítico en situaciones de desplazamiento en la vida real. Una lista no exhaustiva de dichos obstáculos sería la siguiente: retos políticos como la habitual priorización del retorno y la tendencia a contar los traslados físicos o la reubicación como una solución duradera; retos operativos que a menudo llegan a su límite en zonas urbanas, junto a los retos éticos relacionados con sectores de la población invisibles y con las preocupaciones acerca de la protección para los desplazados internos; y retos prácticos asociados al hecho de permitir que los agentes humanitarios, de desarrollo y encargados de consolidar la paz puedan colaborar de forma genuina y compartir un mismo punto de vista.

La elaboración de perfiles en un contexto específico y una recopilación de información que dé prioridad a la colaboración, la transparencia y la toma conjunta de decisiones en cada etapa, resultará una herramienta útil para superar (o al menos para minimizar) algunos de estos retos. Si se hace bien puede ofrecer una base empírica común para su uso en la defensa, el desarrollo de estrategias y la toma de decisiones programáticas para responder a las situaciones de los desplazados internos.

Una petición frecuente del Gobierno y de los socios humanitarios y de desarrollo dirigida a la Oficina del Relator Especial es que se ayude a “poner en práctica” el texto del Marco del IASC, en especial, para que les ayuden a emplear los ocho criterios que establecen el fin de analizar mejor la situación de desplazamiento sobre el terreno. En respuesta, la Oficina del Relator Especial y el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos (JIPS, por sus siglas en inglés) se han unido para intentar llenar este vacío combinando la definición, los principios y los criterios del Marco del IASC respecto a las soluciones duraderas con la experiencia del JIPS a la hora de facilitar procesos colaborativos de elaboración del perfil. El objetivo es desarrollar una herramienta global para



IRIN/ Mohamed Amin Jibril

Desplazados internos en Mogadishu, Somalia, 2011.

analizar soluciones duraderas y desarrollar una base sólida sobre la que realizar un seguimiento del progreso a lo largo del tiempo.

Chaloka Beyani C. Beyani@lse.ac.uk

Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas Internas. www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx

Natalia Krynsky Baal coordinator@jips.org

Coordinadora, Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos www.jips.org

Martina Caterina caterina@unhcr.org

Ex coordinadora del Proyecto de Soluciones Duraderas en el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos y actual Oficial Jurídica en apoyo al Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas.

1. Internal Displacement Monitoring Centre (May 2016) *Global Report on Internal Displacement 2016* www.internal-displacement.org

2. <http://tinyurl.com/PrincipiosRectoresDesplaz>

3. <http://tinyurl.com/IASC-IDP-Framework>

4. www.jips.org/files/1076

5. Véase el artículo de Joanna de Berry en las páginas 17-19

6. El Grupo de Trabajo Temático de Datos, Investigación y Gestión de la Actuación Profesional de Solutions Alliance ha dado prioridad a este tema: <http://bit.ly/1VY6Fly>

7. Véase por ejemplo el taller de 2015 <http://bit.ly/236hFWf> y un informe que el Programa Global sobre Desplazamiento Forzado del Banco Mundial y el Stiftung Wissenschaft und Politik (Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad o SWT, por sus siglas en alemán) publicarán en breve.

8. Si desea obtener más datos sobre diferentes ejemplos, vea www.jips.org

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

El potencial del desarrollo de la capacidad de protección para ayudar a la transición

Sarah Deardorff Miller y Julian Lehmann

Si el desarrollo de la capacidad de protección tiene éxito, puede contribuir a establecer sistemas de asilo que conduzcan a la integración local.

ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados) con frecuencia busca fomentar la capacidad de protección de los países de acogida de refugiados, por ejemplo a través de la creación o la adaptación de marcos jurídicos nacionales; la ayuda en el registro y la determinación de la condición; la transferencia de información en las instituciones del gobierno; el apoyo a las instituciones civiles a través de formación o material de apoyo; y la ayuda a los gobiernos para crear marcos de integración económica, social y jurídica para los refugiados.¹ Sin embargo, no está claro hasta qué punto dichos esfuerzos ayudan de forma eficaz a la transición para alcanzar soluciones duraderas.

El desarrollo de la capacidad de protección puede inducir a los países de acogida a asumir mayor responsabilidad por los refugiados y, a la vez, generar autoridades nacionales capaces de responder mejor a futuras situaciones de refugiados, y, además, liberar recursos de ACNUR. Puede ser una oportunidad para incorporar a los refugiados en los planes de desarrollo nacional convencionales y para profesionalizar a las autoridades nacionales de refugiados pequeñas y poco financiadas. Sin embargo, el desarrollo de la capacidad de protección también afronta desafíos políticos y administrativos.

En primer lugar, los donantes y los países de acogida tienen intereses opuestos con respecto al desarrollo de la capacidad de protección. Los países de acogida suelen desear el mayor control posible en las situaciones de refugiados y, al tiempo, tener que pagar por ejercerlo y responsabilizarse lo menos posible. Para ellos, el desarrollo de la capacidad de protección a menudo está vinculado a fallos en el reparto de la responsabilidad, lo que apunta al ingreso desproporcionado de refugiados en regiones de origen, o al temor de que un alto nivel de protección dé lugar a la readmisión de refugiados de otros países. Además, por lo general, no desean formalizar la protección de los refugiados por medio de marcos jurídicos. Por el contrario, es probable

que los países donantes deseen que los países de acogida estén cerca de los países de origen de los refugiados, que se hagan cargo de toda la responsabilidad y que reproduzcan la protección formalizada de los refugiados como en el hemisferio Norte. Para ellos, el desarrollo de la capacidad de protección se trata sobre todo de ayudar a los países de acogida a “hacer su trabajo”, ya sea mediante la observancia de sus obligaciones legales o el establecimiento de un marco (jurídico) para la protección de refugiados en primer lugar.

En segundo lugar, en situaciones donde no se aseguran las funciones básicas de un sistema de asilo, ACNUR suele priorizar la creación de sistemas de registro y de determinación de la condición de refugiado, además de garantizar la no devolución. En estos casos, es muy difícil hacer que las soluciones duraderas formen parte de una hoja de ruta clara más allá de los “aspectos básicos de protección”, así como también mantener el compromiso y garantizar la financiación de soluciones duraderas una vez que se cumplan los “aspectos básicos”.

Los ejemplos de cooperación de ACNUR con la Unión Europea (UE) y sus intentos de delegar la determinación de la condición a los Gobiernos de Kenia y Uganda sirven para ilustrar estas oportunidades y desafíos.

ACNUR y los asociados en el desarrollo de la capacidad

Dentro de las prioridades de cooperación entre ACNUR y la UE, las soluciones duraderas tienden a ser poco importantes. De 2006 a 2013, el Programa Temático en Materia de Migración y Asilo de la UE financió proyectos principalmente sobre recepción y capacidad de registro, pero también sobre la promoción de la sanción de la ley de refugiados y el fomento de la integración local. Los proyectos más grandes, llamados Programas Regionales de Protección e implementados por ACNUR, también intentaron promover soluciones duraderas; por ejemplo, no solo para garantizar la no devolución, sino también para mejorar el acceso a la asistencia

sanitaria y la educación y para proporcionar ayuda, asesoramiento y oportunidades para la autosuficiencia en Egipto.²

Sin embargo, la evaluación final del instrumento de financiación de la UE concluye que los países donantes y de acogida estaban más dispuestos a colaborar en proyectos contra la migración irregular, y que el vínculo entre migración y desarrollo era insuficiente.³ Un documento de debate, basado en informes de proyectos de ACNUR, concluye que estos programas no coordinaron lo suficiente con las políticas de desarrollo y de ayuda humanitaria, y que el respaldo local fue insuficiente.⁴ La asistencia actual de la UE a Turquía, en particular el Programa de Desarrollo Regional para Medio Oriente de la UE, podría representar una mejora en ese sentido, porque intenta fomentar el desarrollo socioeconómico de las comunidades de acogida y de refugiados además de mejorar los procedimientos de asilo.

Algunos de los intentos más visibles del desarrollo de la capacidad de protección de ACNUR se vinculan con la creación de procedimientos de determinación de la condición de refugiado (DCR). En algunas situaciones prolongadas de refugiados, ACNUR ha llevado a cabo la DCR durante décadas, y ahora pretende delegar estas responsabilidades a una nueva autoridad nacional de refugiados. La Ley de Refugiados de Kenia de 2006, por ejemplo, pretendía responsabilizar a las autoridades de Kenia por la DCR, la recepción y la atención de los refugiados mediante la “constitucionalización” de la DCR, la creación de un Departamento de Asuntos del Refugiado y la presentación de un marco institucional integral para la DCR. Aunque este traspaso de responsabilidades ha tenido cierto éxito, han surgido una serie de retos, que incluyen: la creación y retención de personal nacional para llevar a cabo la DCR al mismo nivel cualitativo y cuantitativo que ACNUR; el intercambio de información y la transferencia tecnológica entre ACNUR y el Departamento de Asuntos del Refugiado; el mantenimiento de los niveles de financiamiento para la DCR nacional; y la creación de instituciones adicionales y herramientas jurídicas necesarias para llevar a cabo la DCR.⁵

En el centro de Uganda a finales de la década de 1990, ACNUR intentó delegar las responsabilidades del asentamiento de refugiados Kiryandongo a las autoridades ugandesas, a pesar de que estas insistían en que la comunidad internacional continuara pagando

por los refugiados, a quienes veían como una preocupación internacional, no nacional. Al mismo tiempo, Uganda insistió en conservar el control total de los asentamientos de refugiados y desempeñar un papel importante en las decisiones de todos los asuntos. Como en el caso de Kenia, los recursos eran una preocupación constante para los implicados en la transferencia de responsabilidades. Este caso también demuestra la importancia del tono y la retórica en un intento de desarrollo de la capacidad de protección de esta naturaleza: a Uganda no le agradó lo que señaló ACNUR sobre los asentamientos; estos no necesitaban “transferirse” porque Uganda nunca los consideró como fuera de su poder. Otras lecciones aprendidas incluyen: la necesidad de una planificación cuidadosa cuando cambian los actores a cargo de la protección de los refugiados; el establecimiento y cumplimiento de plazos realistas; el compromiso y la garantía en la entrega de recursos de ACNUR y de las autoridades nacionales; y la importancia de un fuerte marco jurídico nacional que refleje el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.⁶

Estos dos casos de transferencia de ACNUR demuestran que el desarrollo de la capacidad de protección puede, en teoría, fomentar una nueva división del trabajo y liberar recursos de ACNUR para trabajar en soluciones duraderas. No obstante, el éxito del traspaso de responsabilidades relativas a la protección jurídica puede implicar que ACNUR y sus socios deseen retirarse una vez que las bases de registro y de no devolución estén aseguradas, provocando un deterioro en la situación. Las autoridades nacionales y ACNUR en teoría están comprometidas a utilizar el desarrollo de la capacidad de protección como un paso importante hacia la integración local (por ejemplo, crear planes nacionales de desarrollo para los refugiados y procesos judiciales nacionales), pero aún no han encontrado planes claros de trabajo para convertir las transferencias y los intentos de desarrollo de la capacidad de protección en soluciones duraderas para los refugiados. Más bien, las transferencias de las transferencia solo han modificado las responsabilidades y las capacidades de los actores.

Conclusión

El desarrollo de la capacidad de protección puede, en el peor de los casos, consolidar una comprensión solo material del reparto

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

de la responsabilidad en la protección de los refugiados, por la cual los países donantes intentan “contener” a los refugiados en su región de origen, y se pierden de vista las transiciones a soluciones duraderas. Sin embargo, sería un error considerar todos los intentos de desarrollo de la capacidad de protección como parte de una estrategia de externalización, dado que inhibiría el análisis de las deficiencias y los logros concretos para contribuir con soluciones duraderas e impediría el abordaje de otras cuestiones. Por ejemplo, ¿tendrán los refugiados más posibilidades de encontrar oportunidades de integración local cuando los intentos de desarrollo de la capacidad lleven a la creación de más instituciones, procesos y procedimientos nacionales? ¿Es siempre la formalización de la protección de los refugiados por medio de marcos legales el enfoque más adecuado para mejorar la situación de los refugiados?

Independientemente de las respuestas, los objetivos del desarrollo de la capacidad de protección deben ser el logro de resultados para los refugiados, la consolidación del acceso al asilo y el reparto internacional de las cargas y las responsabilidades. El desarrollo de la capacidad de protección tiene el potencial de constituir un paso importante hacia el logro de soluciones duraderas. Los países de acogida que están mejor preparados para ocuparse de los refugiados entrantes o a los de larga

duración, y que también cuentan con el apoyo de otros estados y actores internacionales, tienen más posibilidades de trabajar en cooperación con los refugiados y con otros agentes para facilitar la integración local.

Sarah Deardorff *Miller sarah.deardorff@gmail.com*
Docente adjunta, American University, Washington DC www.american.edu

Julian Lehmann *jlehmann@gppi.net*

Coordinador de proyectos, Instituto de Políticas Públicas Mundiales, Berlín www.gppi.net

1. ACNUR (2002) ‘Strengthening Protection Capacities in Host Countries’ [El fortalecimiento de las capacidades de protección en los países de acogida] www.unhcr.org/3b95d78e4.pdf
2. http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_dci-migr.pdf
3. Rousselot A, Aiolfi L and Charpin A (2013) *Final Evaluation of the Thematic Programme “Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum”* [Evaluación final del programa temático “cooperación con terceros países en materia de migración y asilo”] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.602.8271&rep=rep1&type=pdf>
4. Papadopoulou A (2015) *Regional Protection Programmes: an effective policy tool?* [Programas de protección regional: ¿una herramienta política efectiva?] <http://ecre.org/component/downloads/downloads/982.html>
5. Garlick M, Guild E, Procter C y Salomons M (2015) ‘Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya’ [Establecer las bases: evaluación formativa sobre el proceso de transición de determinación de la condición de refugiado en Kenia], SEEP, ACNUR. www.unhcr.org/5551f3c49.html
6. Kaiser T (2002) ‘The UNHCR and Withdrawal from Kiryandongo: Anatomy of a Handover’ [ACNUR y el retiro de Kiryandongo: anatomía de una transferencia], *Revista Refugee Survey Quarterly* 21 (1-2)

Soluciones energéticas para las amortizaciones humanitarias y de desarrollo

Owen Grafham, Glada Lahn y Johanna Lehne

El enfoque habitual del suministro de energía durante las crisis de refugiados tiende a caer en la dependencia de combustibles sucios, peligrosos y caros. Las soluciones energéticas sostenibles exigen un marco de planificación a largo plazo. Hay oportunidades de alinear la resiliencia energética y los objetivos de acceso de las naciones de acogida dentro del proceso para que las operaciones humanitarias y los objetivos sean ecológicos y para que los refugiados sean autosuficientes.

Los servicios energéticos son esenciales para las necesidades humanas más básicas. Ya sea para comer (combustible para cocinar), desplazarse (combustible para el transporte de personas y mercancías), para mantener una temperatura habitable (calefacción y acondicionamiento), para la educación (luz para leer) o para ganarse la vida (electricidad para hogares y

empresas), casi todas nuestras actividades del día a día se apoyan en la energía.

Pero las personas que han huido de sus hogares debido al conflicto tienen necesidades especiales y se enfrentan a grandes dificultades para obtener de servicios de energía. Entre ellas se incluyen largas distancias (de centros urbanos, servicios públicos y utilidades),



ACNUR/Silja Ostermann

En el campo de refugiados de Ifo 2 de Dadaab, Kenia, una chica muestra su tarjeta de racionamiento para la recolección de leña de ACNUR. El 98% de los hogares de los campamentos usan leña como combustible para cocinar, lo que conduce a la degradación del medio ambiente.

formas de refugio temporales, problemas de salud, asentamientos donde reina la inseguridad, ausencia de condición jurídica, ingresos bajos e inestables, y la necesidad de comunicarse con sus familiares.

Las recientes investigaciones emprendidas por Chatham House sugieren que aproximadamente el 90% de las personas desplazadas en campos disponen de un acceso mínimo a la luz y que en torno al 80% disponen únicamente de la cantidad mínima absoluta de energía necesaria para cocinar¹. Las estrategias inadecuadas para lidiar con esta situación como dejar los alimentos a medio cocinar o reducir el número de comidas al día son comunes para casi todas las personas desplazadas, para las que viven en zonas rurales o urbanas y también para quienes viven en campamentos.

Por todo el mundo las poblaciones desplazadas forzosas dependen de forma abrumadora de combustibles sucios e ineficientes entre los que predominan la leña o el carbón. Aunque el uso de combustible per cápita entre las poblaciones desplazadas forzosas es escaso, la relativa ineficacia del combustible que utilizan significa que hay que usar más cantidad y que se producen más emisiones para generar la misma cantidad de energía. La deforestación es otro de los principales problemas en muchas regiones que albergan refugiados.

Estas condiciones tienen un gran impacto sobre la salud y la protección, especialmente de las mujeres y las niñas que a menudo son las que llevan la mayor carga en lo que respecta a cocinar en el hogar (contaminación del aire del interior de la vivienda) y tienen que salir a recolectar leña (alto riesgo de sufrir violencia de género). Si aplicamos las estimaciones mundiales de la Organización Mundial de la Salud, éstas sugerirían que

unas 20 000 personas desplazadas mueren de forma prematura cada año debido a la contaminación del aire dentro de la vivienda. Médicos Sin Fronteras ha denunciado que el 82% de las 500 mujeres y niñas que en un periodo de más de cuatro meses y medio en el sur y en el oeste de Darfur recibieron tratamiento tras sufrir violencia sexual habían denunciado que se había producido cuando salieron de los campos para ir a buscar leña, agua o pienso para los animales².

Mejorar el modo en que se satisfacen las necesidades de energía tiene beneficios para la salud, la protección y los medios de vida. Entonces, ¿por qué a la energía no se le ha prestado atención hasta ahora?

¿Qué problema hay con la energía?

Diversos factores han contribuido a que la energía haya sido una prioridad relativamente baja en la respuesta humanitaria. El primero es la poca financiación para las crisis humanitarias en general. Pero más allá de la falta de financiación, la energía no se ha considerado una prioridad equiparable a otras cuestiones como los alimentos, el alojamiento y la protección, lo que ha dado lugar a que escaseen los profesionales cualificados que cumplan con el requisito de disponer de aptitudes técnicas. Como consecuencia, hay un fallo de todo el sistema a la hora de recopilar el tipo de datos que serían esenciales para implementar planes energéticos sistemáticos en las crisis humanitarias y en torno a ellas.

Las agencias humanitarias no están bien equipadas para responder a las crisis prolongadas mientras que las infraestructuras energéticas y los esquemas de financiación sostenibles suelen requerir un marco temporal más amplio. El enfoque de las organizaciones humanitarias a la gestión de energía a menudo ha consistido en un enfoque de emergencia a corto plazo. Se distribuyen productos como estufas y lámparas solares (casi siempre gratis) y se presta poca atención a los acuerdos de mantenimiento, sobre si es apropiado a nivel cultural, a los mecanismos de distribución o a los efectos sobre los mercados locales.

Aunque esa estrategia de distribución puede ser la respuesta más adecuada justo después de una crisis, las de refugiados tienden a ser prolongadas y muchos asentamientos han crecido hasta convertirse en ciudades pequeñas. Si no se tiene en cuenta la planificación de la energía en la respuesta humanitaria inicial las personas desplazadas

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

y las agencias que les proveen pueden acabar atrapadas en prácticas energéticas inadecuadas y con precios prohibitivos.

El caso del campamento de Zaatari, en Jordania, es un buen ejemplo. Cuando se construyeron las operaciones de ayuda se conectaron a la red eléctrica nacional pero no se hicieron provisiones para proveer de energía a las propias familias. Para poder disponer de energía en sus propios hogares y negocios los refugiados se conectaban a la red de manera informal a través de las farolas, lo que disparó el consumo hasta el punto de que ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), se encontró con una factura eléctrica de 8,7 millones de dólares para 2014-15. La agencia entonces cortó las conexiones informales y, en respuesta, los que tenían negocios compraron generadores diésel, de forma que aumentó la dependencia del suministro de combustible así como las fuentes de contaminación locales. Aunque ahora se está implementando un nuevo sistema para garantizar el acceso adecuado a la energía para las familias y los negocios a un coste más razonable para la agencia, una mejor previsión durante el proceso de planificación inicial de la crisis podría haber disminuido los costes financieros y humanos.

La naturaleza a corto plazo de las respuestas humanitarias no es sólo un producto del sistema sino también un reflejo de que los Gobiernos y donantes a menudo siguen siendo reacios a admitir que las crisis de refugiados son de todo menos emergencias a corto plazo. La mayoría de los Gobiernos no permiten inversiones a largo plazo en infraestructuras en los asentamientos. Las comunidades que viven junto a grandes poblaciones de refugiados no suelen estar mucho mejor, y proporcionar infraestructuras de alta tecnología exclusivas para los primeros podría alimentar el resentimiento hacia ellos.

En el sector humanitario los presupuestos se suelen estructurar en torno a plazos de financiación por parte de los donantes de un año o menos. Esto significa que las agencias no pueden justificar las inversiones de capital en mejoras eficientes o en equipos de energías renovables que pudieran suponer un período de amortización de varios años no. Aunque



Con el fin de ayudar a los niños escolarizados en sus estudios, ACNUR repartió recientemente más de 12 000 lámparas solares entre 48 escuelas en los cinco campos de Dadaab. Se ha dado prioridad a las estudiantes de sexo femenino, que tienen menos tiempo para estudiar después de la escuela.

dichas inversiones han sido financiadas por donantes específicos, tienden a ser pruebas piloto limitadas que no hacen una provisión para escalar de forma sostenible.

Unir los medios humanitarios y de desarrollo

Las cuestiones clave con respecto a la provisión de energía son, por tanto, centrales para facilitar la transición de las respuestas humanitarias a corto plazo a la resiliencia nacional, y para garantizar que las respuestas a las crisis no lo entorpezcan. Las soluciones de desarrollo destinadas a mejorar la provisión de energía tienden a estar centradas en el acceso a la energía nacional, ignorando a aquellas personas que quedan fuera de las estrategias nacionales, como las personas desplazadas. La provisión de energía en la respuesta humanitaria para los desplazados ha tendido a confluír en torno a la distribución ad hoc de productos sin una provisión para el desarrollo del mercado local y para unos servicios de mejor calidad. Los actores de desarrollo y las empresas del sector privado que trabajan en el acceso a la energía, cuya experiencia es crucial cuando se trata de diseñar sistemas viables de energía, tienen una experiencia muy valiosa para ayudar a solucionar los retos humanitarios.

El modelo realizado por Chatham House como parte de la Moving Energy Initiative (Iniciativa movimiento de la energía)³ sugiere que la introducción de simples soluciones tecnológicas podría ahorrar dinero y salvar vidas. Por ejemplo, incluso los cambios básicos como la introducción mundial de cocinas más

eficientes y lámparas solares podrían ahorrar a las personas desplazadas forzosamente unos 323 millones de dólares al año tras una inversión de capital inicial de 335 millones de dólares por parte de las agencias humanitarias. Dicha intervención reduciría la contaminación del aire en espacios cerrados y la cantidad de tiempo que las mujeres y niñas pasan recogiendo leña.

Los estudios catastrales en Dadaab (Kenia), Goudoubo (Burkina Faso) y Dollo Ado (Etiopía) demuestran que la mayoría de las familias refugiadas ya están pagando por la energía. De hecho, las personas desplazadas forzosas pagan por encima de sus posibilidades por las escasas cantidades de energía que consumen. En los campos de refugiados de Dadaab, en Kenia, los hogares gastan aproximadamente el 24 % de sus ingresos en energía (la mayor parte en leña y linternas), por contraposición al 4 % en el Reino Unido⁴.

Las empresas de energía del sector privado han desarrollado tecnologías y servicios que abordan los bajos ingresos y las dispersas localizaciones geográficas de consumidores con ingresos bajos en zonas rurales. El campo del acceso a la energía está adquiriendo experiencia de la rápida expansión de pequeñas y medianas empresas tecnológicas que se están arriesgando y explotando servicios de dinero móvil, sistemas de energía según consumo, tecnología de red eléctrica inteligente, y detección remota (que permiten a las empresas monitorizar desde su sede el rendimiento de su tecnología). Un estudio de ACNUR realizado en 2015 en el sureste de Nepal halló que, por ejemplo, aproximadamente el 80 % de las familias que había en dos asentamientos para refugiados disponían de paneles solares fotovoltaicos y la mayoría los habían comprados ellas mismas⁵. El hecho de que las poblaciones refugiadas a menudo se concentren en una localización geográfica y estén respaldadas por agencias de donantes internacionales también ofrece a las empresas del sector privado la oportunidad de superar barreras que normalmente se asocian al mercado energético ajeno a la red. En esta situación, resulta clave encontrar los modelos de financiación adecuados y un reparto de las responsabilidades correcto. El incremento de las ayudas económicas en efectivo y en forma de tarjetas de débito previamente cargadas que entregan las agencias humanitarias podría respaldar este impulso.

Con el fin de llevar a cabo cambios estructurales reales en el modo en que se utiliza y se provee la energía, los sistemas de

energía deben entenderse de otra manera. Hacer cambios estructurales reales como introducir soluciones basadas en el mercado, soluciones verdaderamente limpias para cocinas y sistemas energía renovable no es algo barato e implicará un aumento en los gastos de capital para las agencias humanitarias y potencialmente, también un aumento de los costes energéticos anuales para las personas desplazadas. Pero si se implementan bien pueden aportar importantes beneficios para la salud, los medios de vida y la cohesión social de las personas desplazadas forzosas y de las comunidades de acogida con las que conviven, además de proteger el medio ambiente a nivel local, que a menudo es frágil y está muy disputado. El caso económico existe y valorar estos resultados resultará vital para financiar el cambio en lo que respecta a tecnología y prácticas.

Owen Grafham OGrafham@chathamhouse.org
Coordinador de programa, Energía, Medio Ambiente y Recursos.

Glada Lahn GLahn@chathamhouse.org
Investigadora adjunta sénior, Energía, Medio Ambiente y Recursos.

Johanna Lehne JLehne@chathamhouse.org
Investigadora adjunta, Energía, Medio Ambiente y Recursos.

Real Instituto de Asuntos Internacionales Chatham House www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department

1. El modelo para realizar un cálculo estimado del acceso a la energía entre las personas desplazadas en todo el mundo simplifica un complejo sistema y debería verse más como un punto de partida conservador para entender las condiciones energéticas a las que se enfrenta este grupo dispar. Si desea consultar la metodología completa y sus resultados, vea Lahn G. y Grafham O. (2015) *Heat, Light and Power for Refugees: Saving Lives, Reducing Costs*, [Calor, luz y energía eléctrica para los refugiados: salvar vidas y reducir costes], Chatham House www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/20151117HeatLightPowerRefugeesMEILahnGrafham.pdf
2. Energía/DFID(2006) *From the Millennium Development Goals towards a Gender-Sensitive Energy Policy Research and Practice: Empirical Evidence and Case Studies*, [De los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia una investigación y unas prácticas de política energética sensibles al género: estudios de evidencia empírica y de caso] p.39 <http://energia.org/wp-content/uploads/2015/06/49-From-the-millennium-development-goals-towards-a-gender-sensitive-energy-policy-research-and-practice.pdf>
3. Colaboración entre ACNUR, el Consejo Noruego para los Refugiados, Practical Action, Chatham House y GVEP International www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department/moving-energy-initiative-project
4. La cifra para el gasto en el Reino Unido se basa en datos de 2011.
5. ACNUR (2015) "From Street Lights to Micro-Grid" [De las farolas a la microrred], Informe de misión, ACNUR Innovación/ Ingenieros sin Fronteras, inédito.

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

El enfoque de Uganda respecto de la autonomía de los refugiados

Kelly T Clements, Timothy Shoffner y Leah Zamore

Uganda ha preferido la inclusión a la marginación; en lugar de obligar a los refugiados a permanecer en los campamentos, Uganda defiende el derecho a trabajar, a asistir a la escuela y a moverse con libertad.

Los titulares y hashtags hablan de la “crisis” de refugiados como si la mera presencia de personas extranjeras representara una amenaza. Incluso entre los agentes humanitarios, los refugiados con frecuencia se consideran una “carga” compartida. Esta retórica oculta la realidad de que la capacidad de los refugiados de contribuir a las sociedades donde viven depende precisamente de factores que están más allá de su control: las políticas de los gobiernos de acogida, la disponibilidad de los servicios públicos, la salud de las economías locales y regionales, los presupuestos de las organizaciones humanitarias, las prioridades de los actores internacionales de desarrollo, la seguridad nacional y regional, entre otros. En general, estos factores, por separado o en conjunto, les niegan a los refugiados los derechos y las oportunidades que permiten que las personas se cuiden a sí mismas. Como explicaron hace poco los directores de las agencias de desarrollo y refugiados de las Naciones Unidas, la vulnerabilidad de los refugiados no es inevitable; más bien, deriva de circunstancias que “se imponen [sobre ellos] y se potencian debido a la respuesta incompleta del mundo”.¹

Sin embargo, también es posible lograr el efecto contrario. Con una armonización adecuada, es posible que los factores mencionados permitan que los refugiados **beneficien** a las comunidades de acogida en vez de representar una carga para ellas. Esta situación no sorprende. Los ciudadanos y refugiados se ven afectados de manera similar por los desafíos de desarrollo local y regional, como el acceso inadecuado a salud o a la educación. Abordar esos desafíos beneficia a todos los que viven en la zona, de la misma forma en que una marea creciente hace flotar todos los barcos.

No es habitual encontrar este tipo de ambiente propicio. Uganda, donde los refugiados siempre han encontrado asilo desde la segunda guerra mundial, constituye una importante excepción. En la actualidad,

Uganda alberga a más de 500 000 refugiados. Recibió más de 100 000 durante 2015, sobre todo de la República Democrática del Congo, Burundi y Sudán del Sur, donde el conflicto y la inestabilidad excluían la posibilidad de repatriación en el futuro cercano.

Uganda ha preferido la inserción a la marginación; en lugar de obligar a los refugiados a permanecer en los campamentos, Uganda defiende el derecho a trabajar, a asistir a la escuela y a moverse con libertad. Y se ha esforzado para hacerlo de manera sostenible, mediante el fomento de un ambiente que apoya la autonomía y la resiliencia de comunidades enteras, incluidos los refugiados que hay en ellas. Los tres pilares de su política sobre refugiados son:

- **igualdad, diálogo y apoyo mutuo**, que conducen a la resiliencia de las comunidades
- **apoyo a medios de vida sostenibles** que tengan en cuenta los contextos demográficos, culturales y económicos de cada comunidad
- **inclusión de refugiados en los sistemas locales administrados por el gobierno**, como los de salud pública y nutrición, medio ambiente, educación, prevención y respuesta a la violencia de género, y servicios de protección infantil.

Fundamentalmente, este enfoque pionero se apoya en dos premisas: en primer lugar, que el desplazamiento es un ámbito de **responsabilidades** compartidas entre entidades gubernamentales, humanitarias y de desarrollo; en segundo lugar, que es un espacio de **oportunidades** compartidas para refugiados y ugandeses por igual.

Responsabilidad compartida

En cuanto a la primera premisa, una característica notable es la división del trabajo entre los diferentes actores de manera tal que se aprovechan los puntos fuertes de cada uno. Los agentes de desarrollo y los países donantes respaldan los proyectos agrícolas, por ejemplo,



ACNUR/Frédéric Noy

Joël Mutabazi, sastre y refugiado burundés que ahora vive en el pueblo de Kashojwa, Nakivale, Uganda. Los refugiados en Uganda tienen derecho a trabajar y abrir sus propios negocios.

mediante la promoción del acceso a la tierra, la introducción de nuevas técnicas que conducen a cultivos más rentables y el incremento de los vínculos de mercado. El sector privado y otras entidades, como los empleadores y las instituciones microfinancieras, que trabajan en conjunto con ONG internacionales, bancos de desarrollo multilaterales y agencias de la ONU, apoyan los medios de subsistencia no agrícolas mediante el fomento del empleo asalariado, la identificación de oportunidades viables de medios de vida y el otorgamiento de crédito y capacitación en materia de conocimientos empresariales y de desarrollo de pequeñas empresas. El Gobierno de Uganda también mejora la capacidad de brindar servicios sociales en las zonas de acogida, con el fin de integrar los servicios a refugiados en los sistemas gubernamentales locales.

En este entorno de cooperación, proliferan las nuevas ideas y los nuevos enfoques. Uganda ya ha incorporado a los refugiados en su Plan Nacional de Desarrollo. En las zonas rurales, los refugiados han recibido durante mucho tiempo parcelas de tierra para cultivar alimentos para el consumo personal. En la actualidad, el Gobierno, junto con sus socios internacionales, está analizando proyectos agrícolas a gran escala diseñados para el beneficio tanto de los refugiados como de las comunidades de acogida.

Los programas de esta envergadura tienen sus desventajas, y la historia de Uganda revela resultados dispares. Los esfuerzos del pasado han encontrado obstáculos, por ejemplo, una consulta insuficiente con las comunidades involucradas, que no son solo los beneficiarios de un programa de autonomía, sino también sus agentes. Esta situación requiere un enfoque pragmático para asegurar que todo individuo, ya sea refugiado o ciudadano, obtenga el apoyo necesario hasta que estén realmente listos para dejar de recibir

asistencia. Es esencial obtener la financiación adecuada, así como también el compromiso pragmático con la política económica en la que debe operar el programa. Por ejemplo, la competencia entre las prioridades y los intereses de los gobiernos locales en ocasiones no han favorecido a los refugiados cuando el financiamiento comenzaba a disminuir.

Afortunadamente, Uganda ha aprendido de la experiencia y avanza con un abordaje integral que atiende las diferentes necesidades de desarrollo de niñas, niños, mujeres y hombres, ya sean ugandeses o refugiados. El modelo que adoptó Uganda combina intervenciones humanitarias a corto/mediano plazo y enfoques de desarrollo a largo plazo con el fin de ayudar a los participantes a aumentar poco a poco el grado de autonomía y la capacidad de resiliencia.

Oportunidad compartida

Este entorno acogedor está trayendo beneficios tangibles y una nueva dignidad para ugandeses y refugiados; de ahí, la segunda premisa de la política de Uganda: que el desplazamiento represente una oportunidad compartida. En un estudio económico reciente sobre refugiados en Uganda se describió “una comunidad de refugiados con integración nacional y transnacional contribuye de manera positiva a la economía nacional, es diversa en términos económicos, utiliza y crea tecnología, y está lejos de depender de la asistencia internacional de forma permanente”.²

Las pruebas presentadas son sólidas: de los refugiados que viven en los asentamientos rurales de Uganda, solo el 1 % depende por completo de la asistencia humanitaria. Muchos dirigen sus propios negocios e incluso dan empleo a ugandeses. Del mismo modo, en la capital, Kampala, se estima que 1 cada 5 refugiados emplea a personas que no son de su familia, y aproximadamente el 40 % de los empleados por los refugiados son ugandeses.

En lugar de robar puestos de trabajo, “en comparación con los ciudadanos, es más probable que los refugiados establezcan nuevas empresas, situación que aumenta en lugar de disminuir la cantidad de empleos disponibles”. Los refugiados también contribuyen de otras maneras: pagan impuestos, estimulan la demanda y aportan nuevas ideas y habilidades que quizá no tengan los residentes locales. En conjunto, estos beneficios “superan de manera significativa el costo de los servicios sociales adicionales y las medidas de protección del medio ambiente”.³

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Por supuesto, la inclusión económica de los refugiados es también hacer lo **correcto**. Hace poco el papa Francisco elogió a Uganda por permitir que los refugiados “reconstruyan sus vidas en un ambiente seguro y sientan la dignidad de ganarse el sustento mediante el trabajo honesto”.⁴ Muchos de los líderes de Uganda, entre ellos el presidente Museveni, fueron refugiados alguna vez. Ellos están en el lugar adecuado para apreciar la dignidad y la esperanza que trae aparejada la autosuficiencia. Con su visión inclusiva, Uganda y sus socios internacionales han descubierto lo que gran parte del mundo se ha negado a aceptar: los beneficios de la autonomía de los refugiados superan los posibles costos asociados.

Kelly T Clements clements@unhcr.org

Alta comisionada adjunta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Timothy Shoffner shoffner@unhcr.org

Consultor sobre derecho y políticas ACNUR
www.acnur.org/t3/

Leah Zamore izamore@post.harvard.edu

Consultora sobre derecho y políticas

1. Helen Clark y Filippo Grandi (2016) ‘Leave No Refugees Behind’ [No dejar atrás a ningún refugiado] www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01
2. Betts A et al (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions* [Economías de refugiados: repensar los presupuestos comunes], Humanitarian Innovation Project, Refugee Studies Centre www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf
3. Arnold-Fernández E y Pollock S El derecho de los refugiados al trabajo”, *Revista Migraciones Forzadas* n.º 44 www.fmreview.org/es/detencion/arnoldfernandez-pollock
4. ‘Pope hails Uganda’s ‘outstanding’ treatment of refugees’ [El papa califica de “excelente” el trato de los refugiados por parte de Uganda], 29 de noviembre de 2015 www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fdb5&id=565bf0a95

Limitaciones de la asistencia orientada al desarrollo en Uganda

Ulrike Krause

En los asentamientos tipo campamento, la asistencia brindada por las agencias de ayuda que tienen una orientación al desarrollo puede hacer poco más que mejorar las condiciones de vida.

La idea de vincular los programas de asistencia y protección de refugiados con la ayuda al desarrollo está lejos de ser una idea nueva, y tiene el potencial de lograr una situación “donde todos ganan” para los Estados donantes y de asilo y, al menos en teoría, también para los refugiados. Ya en la década de 1960, ACNUR (la agencia de refugiados de las Naciones Unidas) intentó vincular sus programas de asistencia para refugiados con la ayuda al desarrollo. Pasó de un “enfoque zonal integrado” durante la década de 1960 al “Desarrollo y Ayuda al Refugiado” en la década de 1980, y al “Desarrollo y Ayuda al Repatriado” en la década de 1980 y 1990. Desde el nuevo milenio, se han utilizado la Asistencia al Desarrollo Dirigida (TDA, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Soluciones de Transición (TSI, por sus siglas en inglés) para generar el vínculo.

Lo que tienen en común todos estos enfoques es el intento de vincular la ayuda a refugiados a corto plazo con proyectos de desarrollo a mediano plazo, que les ofrecen a los refugiados y a la población de acogida el acceso a servicios,

y utilizan un criterio de asentamiento local y no de campamento. Sin embargo, cada enfoque funcionó de manera diferente. Desde la década de 1980, se ha promovido la idea de que los refugiados sean autosuficientes, en especial mediante la agricultura, un concepto que está relacionado con debates recientes sobre resiliencia y que todavía se utiliza.¹ En la década de 1990, se utilizaron proyectos de efecto rápido (QIP, por sus siglas en inglés) para promover esfuerzos a través de medidas de pequeña escala y a corto plazo.

Aunque los enfoques tenían ventajas y desventajas, las principales razones del fracaso fueron similares: insuficiente respaldo y cooperación por parte de las agencias humanitarias y de desarrollo, planificación ineficaz de programas (a corto plazo), posiciones contrarias entre los Estados donantes del Norte y los Estados receptores de refugiados del Sur, y falta de voluntad política y financiación.² Por lo tanto, a pesar de la presencia de estas iniciativas durante varias décadas, la asistencia y protección de refugiados aún

se consideran asistencia humanitaria de emergencia a corto plazo, que difiere de la ayuda al desarrollo a mediano y largo plazo. Irónicamente, estas intervenciones a “corto plazo” persisten, dada la tendencia mundial a la situación “a largo plazo” de refugiados, durante un promedio de casi veinte años.

El caso de Uganda

La asistencia a refugiados en Uganda se considera progresista debido a una nueva política de refugiados y su orientación hacia el desarrollo. La nueva política de refugiados entró en vigor en 2009 y comprendía una revisión de varios puntos de la política anterior que era algo restrictiva. Por ejemplo, en la actualidad los refugiados gozan del derecho a la propiedad, al trabajo, a la agricultura y a la libertad de movimiento.³ Asimismo, en los últimos años, el Gobierno de Uganda ha incluido a los refugiados en sus planes nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza.

Desde la década de 1960, Uganda ha recibido a refugiados, en especial de países vecinos; en algunos casos los refugiados se ubicaban en asentamientos rurales cerca de la frontera, al norte y oeste de Uganda. La asistencia a refugiados en Uganda tiene componentes orientados al desarrollo, como lo demuestra el uso nacional de asentamientos locales en áreas rurales para los que el Gobierno ha asignado más de 3300 km².

Existen tres estrategias explícitas que describen la orientación al desarrollo que tiene la ayuda a refugiados: la estrategia de autosuficiencia (SRS, por sus siglas en inglés), la estrategia de asistencia al desarrollo en zonas de asentamiento de refugiados (DAR, por sus siglas en inglés) y la estrategia de empoderamiento de refugiados y de la población de acogida (ReHOPE por su sigla en inglés). La SRS se definió en 1999 y tiene como fin promover que los refugiados y ciudadanos que residan en áreas de acogida de refugiados puedan ser autosuficientes, así como integrar las estructuras locales de servicios en el sistema nacional. En 2003 se estableció la DAR, basada en la SRS, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de refugiados y nacionales. La estrategia más reciente, ReHOPE, también tiene como finalidad permitir que los refugiados sean autosuficientes a través de medidas de subsistencia.

Por lo tanto, las tres estrategias están orientadas a integrar estructuras de servicios en el sistema nacional y promover la independencia de los refugiados respecto de las estructuras y entregas de ayuda. La integración de los

servicios locales no solo les permite a los ciudadanos tener acceso a servicios como educación o salud definidos en un contexto humanitario, sino también mantener este tipo de instalaciones a largo plazo incluso después de que los refugiados hayan regresado a su país de origen. La independencia de los refugiados de las estructuras de ayuda se logra en particular mediante enfoques agrícolas. Para ello, los refugiados reciben dos parcelas de tierra –una para vivir y una para cultivar– así como los medios necesarios para trabajar la tierra.

Los asentamientos de refugiados son relativamente amplios. Por ejemplo, el asentamiento Rhino Camp en el noroeste, establecido en 1992, tiene una capacidad para 32 000 refugiados y cubre una superficie de aproximadamente 225 km². El asentamiento de refugiados Kyaka II en el centro de Uganda se estableció en 1983 con una superficie de 84 km² y una capacidad para aproximadamente 17 000 refugiados. Los asentamientos son lugares similares a las aldeas donde viven refugiados junto a nacionales, y ambos pueden acceder a los servicios prestados por los organismos de ayuda. Existen varias escuelas primarias (aunque muy pocas escuelas secundarias) en los asentamientos. En cada asentamiento, hay mercados donde los refugiados y los nacionales pueden comprar y vender su cosecha y otros productos. Rhino Camp también tiene un centro de formación donde una cierta cantidad de refugiados y nacionales recibieron formación profesional en carpintería, sastrería, herrería y trabajo en metal, entre otras habilidades. En Kyaka II, los refugiados producen toallas femeninas, llamadas MakaPads.⁴

Limitaciones

Sin embargo, estos asentamientos son espacios geográficos limitados en zonas rurales alejadas que están algo aisladas de las prósperas zonas urbanas. La asignación de la tierra se debió a la escasa población asentada allí antes de que los refugiados se establecieran allí. A pesar de la orientación al desarrollo de la ayuda al refugiado que pretende mejorar los medios de subsistencia, los refugiados aún enfrentan varias limitaciones y restricciones en los asentamientos, y a pesar de las modificaciones de la política sobre refugiados, estos son incapaces de sobrevivir sin ayuda externa. Tienen pocas oportunidades de encontrar empleo formal, con el límite de la distancia de viaje derivado de las decisiones tomadas por la oficina local del Primer Ministro y los altos costos de transporte;

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

las parcelas asignadas son demasiado pequeñas, y la calidad del suelo suele ser demasiado baja para producir una cosecha suficiente; y la superficie es demasiado pequeña para dejar zonas inactivas durante una temporada, lo que es necesario para la producción a largo plazo. Por lo tanto, los refugiados siguen dependiendo en parte de las ayudas.

A pesar de la orientación al desarrollo, los ciclos de planificación de los programas de organismos de ayuda son anuales, situación que no permite un tiempo adecuado para planificar a medio plazo. Asimismo, la asistencia en los asentamientos se realiza en gran parte mediante organismos colaboradores de ACNUR, y no por medio de agencias de desarrollo, de lo cual surge preguntar dónde se encuentran estas agencias. Si se supone que el trabajo está orientado al desarrollo, ¿por qué aparentemente existen muy pocas agencias de desarrollo, o ninguna, que ejecuten programas? De este modo, el tipo de asistencia que se ha brindado será más similar a la ayuda humanitaria que a la ayuda al desarrollo a medio plazo.

A nivel de políticas y estrategias, la crítica podría dirigirse a los programas destinados a la integración local de servicios en el sistema nacional pero no a la integración de los refugiados. Políticamente, el objetivo es el retorno de los refugiados –en lugar de permitir que se establezcan y se integren localmente– mientras que las estructuras de servicios se mantienen para los habitantes locales.

¿Más preguntas que respuestas?

Las estrategias de asistencia para refugiados en estos asentamientos de Uganda revelan una cierta voluntad política y un interés en vincular la protección del refugiado con la ayuda al desarrollo. Sin embargo, sigue habiendo desafíos, que llevan a cuestionar toda la estructura.

En un principio, puede parecer obvio que las regiones de acogida de refugiados se beneficien de las medidas de desarrollo, por ejemplo, la mejora en la infraestructura y prestación de servicios. Pero ¿se benefician los refugiados con estas medidas? A pesar de los asentamientos rurales tipo aldea, los refugiados, en efecto, viven en un campamento, y se enfrentan a limitaciones en las condiciones de vida y una cierta dependencia de la ayuda externa. Además, con la agricultura como medio para lograr autosuficiencia, se asume de manera implícita que todos los refugiados son agricultores, pero se desestiman sus diversos intereses, capacidades y competencias.

Parece que aún no hay respuesta a una pregunta general: ¿por qué se interesan los organismos de ayuda y los países donantes y de asilo en vincular a los refugiados con la ayuda al desarrollo?

Parece que cada uno persigue objetivos específicos que quizá no coincidan con los del otro. Para las organizaciones de ayuda al refugiado que obtienen una financiación limitada, en especial en situaciones prolongadas, la orientación al desarrollo constituye una manera de acceder a otra fuente de financiación o de reducir posibles costos. Si bien es posible que los países donantes brinden fondos adicionales, también es posible que busquen las formas de mantener a los refugiados en el hemisferio sur. Los países de asilo, como Uganda, utilizan el enfoque de una manera inteligente para mejorar la infraestructura de la región de acogida de refugiados, que con frecuencia está alejada y es ignorada. Y los organismos de desarrollo, por su parte, se resistían a incorporar el factor de los refugiados a fin promover el desarrollo sostenible, aunque muchos han demostrado un mayor interés y compromiso en iniciativas recientes, como la TSI.

Estas discrepancias institucionales revelan que no está claro si el objetivo de la asistencia a refugiados orientada al desarrollo en el caso de los asentamientos en Uganda es: desarrollar una región, mejorar las condiciones de vida de los refugiados en los campamentos y asentamientos, o consolidar los esfuerzos programáticos en las situaciones prolongadas. Por lo tanto, mientras el objetivo general siga siendo poco claro, se frustrarán las posibilidades de generar vínculos efectivos.

Ulrike Krause ulrike.krause@staff.uni-marburg.de
Investigador adjunto, Centro de Estudios de Conflictos, Universidad de Marburgo
www.uni-marburg.de/konfliktforschung/

1. Véase también Easton-Calabria E E (2014) 'Innovation and refugee livelihoods: a historical perspective' [Innovación y subsistencia de los refugiados: una perspectiva histórica], suplemento sobre innovación y refugiados de la *Revista Migraciones Forzadas*
www.fmreview.org/innovation/eastoncalabria
2. Krause U (2013) *Linking Refugee Protection with Development Assistance. Analyses with a Case Study in Uganda* [Vínculo entre la protección de los refugiados y la ayuda al desarrollo. Análisis con un estudio de caso en Uganda]. Nomos.
3. Uganda (2006) Ley de refugiados de 2006.
www.refworld.org/docid/4b7baba52.html
4. Musaazi M (2014) 'Technology, production and partnership innovation in Uganda' [Tecnología, producción e innovación en alianza en Uganda], suplemento sobre innovación y refugiados de la *Revista Migraciones Forzadas*
www.fmreview.org/innovation/musaazi

Contarlo como es

Tammi Sharpe y Elias Schneider

Las historias transmitidas oralmente constituyen un medio para incluir de forma productiva a las personas desplazadas forzosamente, mediante sus opiniones, en el trabajo y las prácticas de quienes buscan soluciones para las crisis de desplazamiento.

Algo fundamental –que con frecuencia se nos escapa– en la búsqueda de una mejor comprensión del desplazamiento y de soluciones duraderas es saber que aquellos a quienes el desplazamiento ha afectado directamente son los que mejores contribuciones pueden hacer. En la búsqueda de soluciones a menudo no se escuchan las opiniones de aquellos que se enfrentan a la discriminación, que han sido marginados y a los que se les han negado los derechos básicos, y de quienes han experimentado el desplazamiento de primera mano. Ellos tienen una perspectiva especial sobre su apremiante situación y sobre las raíces y los detonantes del conflicto, y también mantienen una visión de lo que es necesario para curar y reconstruir el tejido desgarrado de su comunidad.

Las historias que se transmiten oralmente son un compendio de recuerdos, comentarios personales y datos recopilados mediante entrevistas a personas que han participado o sido testigos de acontecimientos o momentos importantes. Preguntar sobre esas historias constituye “un campo de estudio y un método para recopilar, preservar e interpretar las opiniones y recuerdos de las personas, comunidades y participantes en acontecimientos del pasado”¹. Se hacen preguntas abiertas al entrevistado por lo que ostenta el control de la entrevista. La práctica de crear historias orales no es nueva y es relativamente común en muchos contextos sociales. Se ha empleado, por ejemplo, en los programas de reasentamiento australianos para entender mejor a los refugiados recién llegados de Sudán del Sur². En dichos contextos tiene que haber un entendimiento claro y mutuo entre la persona que realiza la entrevista y la persona entrevistada de que la participación en el proyecto no conllevará ningún beneficio relacionado con cuestiones físicas o con el asilo o la protección.

En el pasado, el registro de las historias de los refugiados –por lo general de naturaleza confidencial y de uso restringido– se encontraba limitado a la determinación técnica de su condición de refugiado o a algunos fragmentos aislados de testimonios individuales que eran interesantes para defender alguna causa. Sobre

todo en el contexto del campo de refugiados, y más tras una repatriación o reasentamiento exitoso, a los actuales refugiados y a los que lo hayan sido se les podría entrevistar para permitirles compartir sus percepciones, experiencias y puntos de vista con el fin de hallar soluciones. En el futuro, las entrevistas no solo se añadirían al historial de la crisis sino que también podrían documentar la reintegración, la estabilización, la consolidación de la paz, la justicia transitoria y las estrategias de reconciliación. La entrevista de por sí también puede tener un efecto sanador.

Esas historias pueden constituir una poderosa herramienta para el tan necesario cambio político. El autor del blog Humans of New York³, que a menudo escribe acerca de anécdotas particulares o de historietas sobre los habitantes de la ciudad, viajó por la ruta de los Balcanes y recabó testimonios de sirios, afganos y muchos otros refugiados. Estos relatos hicieron que se generara un amplio apoyo y empatía hacia la apremiante situación de estas personas.

Un evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección de 2015 aportó ideas acerca de qué tipo de papel podían desempeñar las historias orales en contextos inestables en los que la labor de los trabajadores humanitarios se encuentra bajo el predominio de los toques de queda y los complejos de seguridad que tienden a separarlos de los sectores de población a los que de verdad pretenden ayudar. En estos casos, las historias orales supondrían una valiosa herramienta para sortear las restricciones de seguridad y aportar un mejor entendimiento de los temores, las esperanzas y los incentivos de las poblaciones afectadas. A su vez, esto promovería el desarrollo de un programa y de una política al ofrecer información de primera mano a los activistas por los derechos humanos, mediadores por la paz y funcionarios del Estado.

Las historias orales podrían ser relevantes para el futuro de los países en guerra y, por tanto, la solución para sus desplazados. En Siria, por ejemplo, antes de la guerra convivían

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

en paz diferentes comunidades, pero este recuerdo está cayendo en el olvido en el contexto del conflicto y por las narrativas sesgadas que se están creando al servicio de las agendas políticas. Otros países devastados por la guerra –como la República Centroafricana o Sudán del Sur– se enfrentan a retos similares. Registrar estas experiencias e historias individuales permitiría disponer de un historial más global del conflicto, que ayudaría a reparar el desgarrado tejido social del país y a sentar las bases de una convivencia pacífica renovada. Dichas historias serían valiosas para que los agentes por la paz, investigadores

y agentes por la justicia transitoria pudieran entender mejor las raíces del conflicto en la búsqueda de soluciones duraderas.

Tammi Sharpe sharpet@unhcr.org
Consejero Principal (Desarrollo y Soluciones), ACNUR.

Elias Schneider schneiel@unhcr.org
Becario del programa Carlo Schmid, ACNUR.
www.acnur.org/t3/

1. Extraído de la definición de la asociación Oral History Association www.oralhistory.org/about/do-oral-history/
2. McKirdy C. (2015) *Practicing Oral History with Immigrant Narrators* [Practicar la historia oral con narradores inmigrantes]
3. www.humansofnewyork.com/

Vínculos entre Somalia y Yemen: refugiados y repatriados

Maimuna Mohamud

Las estrategias de los refugiados yemeníes en Somalia se basan en gran parte en las relaciones sociales y los vínculos culturales que existen entre el Cuerno de África y Yemen. Mientras tanto, los refugiados somalíes que regresan de Yemen deben buscar zonas más seguras dentro de Somalia.

Muchos de los cientos de miles de refugiados somalíes a quienes Yemen ofreció la condición de refugiados prima facie durante décadas deben regresar debido a los conflictos armados en Yemen. Mientras tanto, cada vez más habitantes desarraigados de Yemen han cruzado el Golfo de Adén con la esperanza de encontrar refugio y protección en Somalia y en otros Estados del Cuerno de África.

Es en los centros de recepción donde los refugiados yemeníes y somalíes se enfrentan a su primer desafío: sobrevivir a la peligrosa travesía marítima. Como parte del proceso de registro, se requiere que los refugiados posean documentación que pruebe la nacionalidad yemení o, en el caso de refugiados somalíes que están regresando, la condición de refugiado en Yemen. Estos centros, como en las ciudades portuarias de Berbera y Bossaso, se establecen con el auspicio de los gobiernos regionales somalíes de Somalilandia y Puntlandia para registrar somalíes que regresan y refugiados. Tienen como único objetivo brindarles a los refugiados entrantes la asistencia de emergencia, como alimentos y refugio, y por ello no están equipados para ofrecer un asentamiento a largo plazo a refugiados o repatriados.

Repatriados somalíes

Somalilandia, Puntlandia y el Gobierno Federal de Mogadiscio han expresado su predisposición a aceptar a repatriados. Sin

embargo, esta retórica es problemática. Los gobiernos parecen respaldar la asistencia a repatriados para regresar a su región de origen poco después de su llegada, independientemente de si persisten los factores que desencadenaron su desplazamiento. Hasta ahora, todas las administraciones han sido reacias a definir políticas y marcos dominantes que puedan garantizar la seguridad de los repatriados mediante la asistencia para su reubicación en regiones más seguras. Todas las administraciones políticas son incapaces (y en algunos casos, no tienen ganas) de proteger e integrar a los somalíes que sufren la abrupta transición de refugiados en Yemen a repatriados.

Estrategias de los yemeníes

En el contexto del desplazamiento de yemeníes a Somalia, los refugiados cuestionan el enfoque de la concentración en campamentos de ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados). Muchos refugiados han llegado a creer que el registro y el ingreso al campamento se traducirán en la imposibilidad de tomar decisiones importantes como dónde vivir y cuándo volver a casa.

Debido a la larga historia de contacto, los refugiados yemeníes consideran que Somalia es culturalmente familiar, a pesar de las diferencias lingüísticas; esta situación contribuye a inculcar confianza en la capacidad de atravesar los desafíos de la vida urbana en

ese lugar. Hay una tendencia entre los refugiados yemeníes a preferir un "autoasentamiento" en las ciudades capitales Hargeisa y Mogadiscio, donde se puede obtener la asistencia de los habitantes yemeníes ya instalados. Hasta la fecha, la política del Gobierno de Somalilandia les permite a los refugiados yemeníes establecerse en zonas urbanas con relativa facilidad, y muchos refugiados yemeníes en Hargeisa y Mogadiscio han montado pequeñas empresas. En estas dos ciudades hay grupos de la diáspora yemení, que trabajan a fin de realizar un seguimiento de los yemeníes que llegan, registrarlos de manera informal y asistirlos con la búsqueda de información y refugio. Los grupos de la diáspora yemení también tienen el objetivo de coordinar la relación entre refugiados y autoridades, ya sean locales o nacionales. Estos grupos tienen un papel fundamental en la toma de decisiones de los refugiados sobre dónde y cómo asentarse.

Los refugiados yemeníes en Somalia utilizan dos recursos importantes para sobrevivir con autonomía: vínculos económicos y culturales de larga data entre las dos naciones y el respaldo de otros yemeníes de la diáspora. Estos recursos les permiten a los refugiados explorar medios alternativos de supervivencia en lugar de depender de la asistencia de los campamentos de refugiados. Sin embargo, a pesar del alto nivel de autosuficiencia de los refugiados yemeníes que viven en las dos ciudades más grandes de Somalia, la protección de sus derechos legales continúa en gran parte sin resolverse.

Autoasentamiento y asistencia

Existen dos cuestiones importantes, no solo para ACNUR y sus socios, sino también para los gobiernos de Somalia: en primer lugar, cómo pueden los gobiernos brindar asistencia y protección institucional a los refugiados y, en segundo lugar, cómo pueden las agencias de ayuda proporcionar asistencia y protección a las comunidades urbanas que se oponen al reasentamiento en zonas rurales y se sienten



Mercado de Basateen, la zona mayoritariamente somalí de Adén, en el sur de Yemen.

desalentadas debido a las consecuencias a largo plazo que tiene la concentración en campamentos sobre su libertad y dignidad.

Dada la consiguiente reticencia de la mayoría de los refugiados a registrarse de manera oficial con ACNUR, es fundamental promover una mejor relación entre los grupos de la diáspora yemení y las organizaciones internacionales con el fin de recolectar información sobre los refugiados urbanos y satisfacer sus necesidades con el paso del tiempo. También es fundamental que los gobiernos locales de Somalia mantengan y fomenten actitudes positivas hacia los refugiados independientemente de la residencia; si las autoridades somalíes les permiten a los yemeníes establecer negocios con la menor cantidad posible de restricciones, los refugiados podrán contribuir de manera favorable al desarrollo económico de la región.

La capacidad política y práctica de las autoridades somalíes para coordinar respuestas para refugiados y repatriados debe comenzar con la revisión de las políticas actuales ad hoc y el establecimiento de las bases preliminares para obtener respuestas institucionales realistas en toda la región somalí, en el sentido de que el regreso de los somalíes sea sostenible y que los yemeníes puedan mantener una vida activa en el exilio.

Maimuna Mohamud
maimuna.mohamud@heritageinstitute.org
 Investigadora independiente

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

El papel del análisis de mercado

Garantizar el acceso de los refugiados al trabajo ayudaría a mejorar, sobre todo, los problemas relacionados con la respuesta humanitaria. El análisis de mercado puede ayudar a llenar los vacíos en la economía con las aptitudes de los refugiados.

A los Gobiernos y las comunidades de acogida a menudo les preocupa la repercusión que los refugiados van a tener en su economía. Una idea para abordar esta preocupación sería guiar la respuesta –desde el momento de su llegada– de modo que se capitalice la implicación económica de los refugiados, lo que les ayudaría. Con el fin de diseñar un respuesta que haga esto sería necesario realizar un análisis de mercado que detallara las lagunas a nivel nacional en el mercado laboral y las aptitudes de las que disponen los miembros de las nuevas comunidades de refugiados, conectando las necesidades de mercado de un país con la mano de obra disponible. Con esta información, los Gobiernos y los profesionales podrían detectar las opciones de vivienda, trabajo y distribución de la ayuda con vistas a alcanzar la autosuficiencia.

Las destrezas necesarias para realizar análisis de mercado rápidos y ciertos no abundan entre la actual comunidad de respuesta a los refugiados. Por eso es importante aliarse con instituciones dedicadas a la investigación que recopilen datos y puedan aportar plantillas para que los investigadores y profesionales puedan recopilarlos rápidamente. Instituciones como el Banco Mundial o diversas organizaciones del sector privado disponen de habilidades para la realización de rápidos y a veces complejos análisis de mercado. Este tipo de pericia podría ayudar a los profesionales de la respuesta a los refugiados a sugerir

rápidamente alternativas a los campamentos que pudieran promover el desarrollo económico en los estadios más tempranos del desplazamiento y al mismo tiempo servir de base para los esfuerzos de promoción de acciones políticas destinadas a ayudar a acceder al mercado a los refugiados que hace tiempo que se encuentran en esa situación.

Pero el acceso al mercado de por sí no garantiza que los refugiados estén a salvo de la explotación. Por eso, debería haber unas directrices sobre el acceso práctico al empleo formal y sobre protección laboral, entre ellas, una protección del salario mínimo garantizado.

Los programas de medios de vida que están fundados por análisis de mercado y que dan prioridad a un acceso formal y no discriminatorio a él son sólo una pieza de una hoja de ruta más amplia. Entre otras partes de lo que sería una hoja de ruta más efectiva se incluirían enfoques para conectar programas de medios de vida con socios que tengan experiencia en la defensa de los derechos laborales, enfoques para ayudar a los refugiados a acceder a la formación profesional y enfoques para crear espacios económicos compartidos que sean accesibles tanto para los refugiados como para la población autóctona.

Diana Essex-Lettieri
diana.essex@asylumaccess.org
Subdirectora, Asylum Access

Jessica Therkelsen
jessica.therkelsen@asylumaccess.org
Directora de Política Global, Asylum Access
www.asylumaccess.org

Anna Wirth anna.k.wirth@hotmail.co.nz
Independiente

Los subsidios familiares se extienden a los refugiados en Brasil

El Gobierno brasileño ha extendido un subsidio, creado para ayudar a las familias pobres del país, a los refugiados. La asignación familiar (Bolsa Família) consiste en un programa de transferencia de pequeñas sumas de dinero en efectivo que se otorga a familias pobres. Establecidas en 2004,¹ estas ayudas unifican diversas iniciativas, como las

asignaciones por escolaridad, alimentación y combustible que previamente estaban bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Energía y Minería, respectivamente.

El objetivo de la asignación es reducir la pobreza de las familias y romper el ciclo de la pobreza, ante todo, al mantener a los

niños en las escuelas y promover mejores prácticas sanitarias, fomentando, a su vez, los objetivos de desarrollo del milenio de reducir la desnutrición, lograr la educación universal y reducir la mortalidad infantil.

Hasta ahora, se ha logrado el éxito de sus objetivos dado que la clase media aumentó de 45 a 105 millones de personas en casi una década, un progreso notable en un país que tiene una población de 200 millones.²

Fue posible extender las asignaciones a los refugiados gracias a la Ley de Extranjería de 1980, que establece que: “el extranjero que tiene residencia en Brasil goza de todos los derechos reconocidos para los nacionales brasileños”.³ Para recibir este beneficio, los inmigrantes o refugiados deben ser residentes legales en Brasil, deben estar inscritos en el Registro Unificado de Hogares (Cadastro Único para Programas Sociais) y deben cumplir con los criterios de selección de ingresos y con las condiciones generales para recibirlo, como asistencia escolar, vacunación, entre otras.⁴

En respuesta a las críticas de que los inmigrantes y refugiados tienen necesidades diferentes de los brasileños, el Comité Nacional para Refugiados (CONARE) de Brasil sostiene que que cumple con esas diferentes necesidades mediante subvenciones adicionales

a los estados, los gobiernos locales y las organizaciones civiles, que son los que tienen la responsabilidad de proporcionar refugio, clases de portugués, asistencia legal y de salud mental y, si es necesario, ayuda financiera.

Aunque otorgar a los refugiados e inmigrantes la misma asignación que reciben los nacionales brasileños es un buen paso, no debería impedir que el Gobierno desarrolle políticas públicas específicas para los refugiados, ya que su inclusión en la asistencia diseñada para los brasileños puede servir para ocultar los problemas específicos de los refugiados.

Lilian Yamamoto lilianmitsuko@yahoo.it

Miembro del Grupo de Investigación sobre Derechos Humanos y Vulnerabilidades, Universidad Católica de Santos, Brasil www.unisantos.br/

1. Lei no. 10.836, 9 de enero de 2004.

2. <http://cnsnews.com/news/article/new-middle-class-driving-brazil-economic-makeover>

3. Artículo 95 de la Ley de Extranjería de 1980 N.º 6815/1980

4. Véase Lindert K, Linder A, Hobbs J y de la Brière B (2007) *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context* [Los aspectos básicos del Programa Bolsa Familia de Brasil: el otorgamiento de transferencias condicionales de dinero en efectivo en un contexto descentralizado], Documento de debate sobre protección social n.º 0709 del Banco Mundial <http://tinyurl.com/WB-BolsaFamilia>

Políticas de transición y soluciones duraderas para los pandits de Cachemira desplazados

Sudha G Rajput

La difícil situación de las personas procedentes del valle de Cachemira que siguen desplazadas desde 1989 tiene su origen en las consecuencias imprevistas de ciertas políticas del pasado. El paso desde las políticas “provisionales” que mantienen a las comunidades desplazadas intactas en “zonas seguras” hacia políticas que busquen garantizar soluciones a largo plazo presenta dilemas morales para los encargados de formularlas.

Las vidas de los desplazados por un conflicto se ven ampliamente afectadas por las políticas iniciales para abordar la crisis a medida que se desarrolla. Además del reto que supone tener que “empezar de nuevo”, los colectivos desplazados por el conflicto siguen estando marginados por las comunidades de acogida y por los encargados de la formulación de políticas, quienes les ponen la etiqueta de “migrantes”, “minorías” o “invitados”, entre otras, lo que difumina la causa real de su desplazamiento. A menudo las políticas

formuladas para abordar la crisis por dicho desplazamiento son el resultado de ese etiquetado, como fue el caso de las que se elaboraron para abordar el desalojo forzoso en 1989 de los pandits de la zona del valle de Cachemira administrada por la India.

Los que se exiliaron suponen hoy aproximadamente 250 000 cachemires que son denominados por el Gobierno indio como “migrantes”. Además de estas cifras hay toda una generación de jóvenes que han nacido y se han educado fuera de

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Cachemira. La duración del desplazamiento de esta comunidad supera a día de hoy los 25 años, pese a que no se han modificado las políticas “provisionales” añadidas a las posturas iniciales de quienes las formularon, que estaban diseñadas en un principio para atender sus “necesidades transitorias”.

En cuanto a las comunidades desplazadas, el traslado improvisado supuso un reto para los desplazados procedentes del valle. El desalojo forzoso rompió familias, cortó lazos sociales y culturales, y dejó a muchos sin oportunidades de conseguir empleo, estudiar o casarse. Además del trauma social y psicosocial, la comunidad tuvo que enfrentarse a los riesgos asociados con el caluroso clima de Delhi y de Jammu, y con el hecho de tener que moverse en medio de unas sociedades más grandes, congestionadas y burocráticas.

Las mujeres de la comunidad fueron en su conjunto más resilientes y pudieron recobrar la compostura más rápido en comparación con los hombres. La traumática experiencia de los hombres se vio agravada por el hecho de tener que aceptar trabajos que consideraban humillantes pero necesarios para sobrevivir en las nuevas ciudades. Las mujeres, sin embargo, adquirieron nuevas aptitudes empresariales para ayudar a sus esposos a gestionar las tiendas “temporales” que se asignaron a esos desplazados. La metamorfosis de ser respetables comerciantes y pandits del valle a ser migrantes anónimos fue una experiencia insólita para todos los miembros de la comunidad, que se vio dificultada por las ambiguas políticas ad hoc para “migrantes” y “temporales”.

El marco político

Veinticinco años después, el Gobierno nacional sigue viendo este desplazamiento como el resultado de una “alteración temporal en el valle”, y se enroca en su postura de que “las familias deben regresar”. Como consecuencia, un amplio abanico de políticas oficiales ha evolucionado a lo largo de décadas para “atender las necesidades transitorias de los migrantes”¹, lo que contrasta con la propia visión de las familias de que esta crisis es irreversible y de que ha “dañado a su comunidad” de forma permanente, por lo que las tachan las políticas de transición de “inútiles”, “humillantes” e incluso “irrelevantes”². A lo largo de los años las políticas han evolucionado en respuesta a las necesidades cambiantes

de esta comunidad pero la cartera política ha dado lugar a resultados desiguales tanto para los beneficiarios como para los encargados de la formulación de políticas.

Clasificación oficial: La inclusión social y el acceso a los servicios para la comunidad cachemira han sido limitados debido a su categorización oficial como migrantes. Aunque reconocen la importancia de utilizar etiquetas como herramientas para identificar a los miembros legítimos de un colectivo con el propósito de distribuir raciones y beneficios, ese etiquetado ha provocado que las comunidades de acogida de Delhi y Jammu mantengan a la comunidad cachemira fuera de sus círculos sociales y económicos. Y como la etiqueta “migrante” sugiere una partida voluntaria del valle, ha permitido a los funcionarios evitar la confrontación con quienes perpetran desalojos forzosos, que siguen sin rendir cuentas.

Vivienda: La respuesta oficial a la llamada “alteración temporal” fue ofrecer a esta comunidad asentamientos de tipo comuna fuera del valle de Cachemira como un enclave seguro y una “experiencia cercana al hogar”. Coherente con la postura oficial que vio este desplazamiento como una crisis temporal, el Gobierno conserva la propiedad de las comunas, y permite a los residentes permanecer allí hasta que se restablezca la normalidad en el valle. Inquilinos temporales de viviendas de dos habitaciones en complejos de varias plantas en Jammu, las familias continúan lamentando la pérdida de sus hogares ancestrales. La naturaleza provisional de este alojamiento no da una respuesta a las preocupaciones más profundas de esta comunidad, lo que restablecería su sensación de normalidad y les ofrecería seguridad a largo plazo. Los encargados de la formulación de políticas se enfrentan a un dilema moral: trasladar a las familias a comunidades normales significaría reconocer que la crisis es más que temporal y podría acabar con la esperanza de aquellos que desean regresar algún día.

Sustento: Garantizar el acceso a oportunidades económicas es un reto para cualquier comunidad desplazada y la presión añadida que se vierte en las comunidades de acogida a menudo se manifiesta en forma de graves tensiones entre ambos colectivos. Para aliviarlas, el paquete político para las familias incluía el uso temporal de tiendas puestas a su disposición en las comunidades de acogida. A corto plazo permitió a las familias recuperar, al menos de forma parcial, un sentimiento de

dignidad y de bienestar económico, pero el Gobierno sigue manteniendo la propiedad de las tiendas y prohíbe su expansión. Pasar de estas tiendas provisionales a medios de generación de ingresos más a largo plazo obligaría a reconocer que el desplazamiento ha provocado que el regreso sea imposible.

Educación: Al contrario que otras políticas que han tenido un impacto menor al que se pretendía sobre sus beneficiarios, las familias afirman que hay una política que sí les ha afectado positivamente dentro de su experiencia global de desplazamiento. Gracias a la Special Allocation for Children of Kashmiri Migrants (Asignación Especial para Niños Cachemires Migrantes), los niños de las familias desplazadas han podido aprovecharse de los sistemas escolares de las sociedades de acogida y evitar los trámites burocráticos que se exigen para escolarizarlos. Esta inteligente iniciativa no sólo evita que los niños se conviertan en víctimas de las calles y del trabajo infantil sino que también empodera a los jóvenes cachemires al dotarles de herramientas de supervivencia, y les instila una sensación de resiliencia y confianza, lo que contrasta con las estrategias de supervivencia de muchas comunidades desplazadas en todo el mundo. La política educativa para los pandits desplazados es un ejemplo encomiable de cómo una política puede aportar recompensas visibles no sólo para los desplazados sino también para los miembros de las comunidades de acogida y para la nación. Dichas prácticas han de servir como ejemplo modélico para replicarlo en comunidades desplazadas similares en todo el mundo.

Reconocer los peligros de las “políticas transitorias”

Aunque los poblados creados por el Gobierno desempeñaron un papel crucial en los primeros años del desplazamiento, a lo largo de años de desplazamiento prolongado estas poblaciones han supuesto una división cultural y social entre las comunidades locales y las de desplazados, y han reforzado la imagen estereotipada que cada una tiene de la otra. Resulta irónico que, a pesar de estar rodeados de miembros de su propia comunidad, con templos religiosos, colegios y tiendas, las familias de pandits de Cachemira no quieran vivir en esos lugares si no hay oportunidades económicas o espacio político. Hemos de asumir que una política que siga reforzando sociedades paralelas

supondrá otro caldo de cultivo para nuevos conflictos y creará problemas morales a todos los implicados, hasta incluso poner a las comunidades de acogida en peligro.

Por desgracia, las políticas seguirán haciendo que la división sea aún más profunda, cuando el nuevo Gobierno nacional despliegue su plan de designar una parcela de tierra en Cachemira para los que estén dispuestos a regresar, lo que sólo garantizará la separación permanente de dos comunidades que antaño convivían allí y agravará el dilema moral de los encargados de la formulación de políticas.

A la hora de buscar soluciones duraderas, los jóvenes pandits que han nacido y crecido fuera de Cachemira y ahora están empoderados por sus estudios deberían capitalizar sus nuevas aptitudes asociándose con organizaciones no gubernamentales locales, líderes comunitarios y encargados de la formulación de políticas para garantizar que se cree comunidad y que la política no consista en dividirla. Estos jóvenes desempeñan un papel importante a la hora de planificar y alcanzar soluciones duraderas y están en posición de exigir su participación en el desarrollo de la comunidad y en las reformas sociales necesarias, para que los miembros de la comunidad no pasen únicamente del alojamiento de transición a hogares normales sino que también se les reconozca como a miembros de la sociedad productivos y contribuyentes. Es hora de que se incluyan nuevos puntos de vista en el proceso de toma de decisiones.

Hagan lo que hagan los encargados de la formulación de políticas, seguirán enfrentándose a dilemas morales y elecciones difíciles, bien presenten políticas de retorno o para la integración en las comunidades de acogida.

Sudha G Rajput srajput2@gmu.edu

Profesor, Instituto para el Análisis y la Resolución de conflictos, Universidad George Mason
<http://scar.gmu.edu/>

El presente artículo está basado en el estudio realizado por el autor para su tesis doctoral. Véase la nota final nº 2.

1. Ministro del Interior, Gobierno de la India, Comunicación personal, julio de 2011.
2. Rajput S. (2015) 'Internal Displacement of Kashmiri Pandits' in Kukreja S. (Ed) *State, Society, and Minorities in South and Southeast Asia* ["Desplazamiento Interno de los Pandits de Cachemira", Estado, Sociedad y Minorías en el sur y sudeste de Asia]. Lexington Books

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Límites de género en el programa de aldeas para repatriados en Burundi

Yolanda Weima

Aunque oficialmente la repatriación de refugiados se considera un retorno a las fronteras de su país de ciudadanía, “el hogar” para los repatriados debe analizarse con otros parámetros. El género y el parentesco se cruzan con muchos otros factores importantes en las diferentes experiencias de retorno.

Después del conflicto en 1972, y tras una larga década de guerra civil que comenzó en los noventa, alrededor de un millón de burundeses buscaron refugio en países vecinos, en especial Tanzania. Tras la firma de los acuerdos de paz en el año 2000, los posteriores alto al fuego y los cambios en la políticas de asilo regionales y mundiales, más 700 000 refugiados regresaron a Burundi entre 2002 y 2009.

El programa de Aldeas Rurales Integradas (VRI, por sus siglas en francés) de Burundi se creó para satisfacer el refugio inmediato y otras necesidades humanitarias de los refugiados que ya no eran capaces de acceder a su tierra, no estaban seguros de la ubicación del terreno o simplemente no poseían tierra alguna. Las autoridades lo veían como un medio para contribuir a la reconstrucción, al desarrollo sostenible a largo plazo, a la consolidación de la paz y a la cohesión social en un contexto posconflicto. En cambio, generó una situación que muchos repatriados vivieron como desplazamiento constante incluso en su país de ciudadanía y causó sentimientos de decepción, abandono y distancia social de la familia y de la sociedad burundesa.

El regreso a un país de origen, al igual que el desplazamiento en sí, puede tener diferentes efectos en hombres y mujeres, y puede afectar o ser afectado por las relaciones de género existentes, cuando los individuos, las familias y las comunidades vuelven a negociar y a establecer sus vidas en lugares nuevos. Si bien muchos otros factores, como la falta de paz verdadera en el ámbito nacional, contribuyen al fracaso de estas aldeas, se pueden aprender lecciones importantes sobre el género y las transiciones mediante las formas en que se transformaron las relaciones de género y parentesco por el retorno y el reasentamiento en aldeas, lo que hizo más vulnerables a ciertos repatriados.

El primer programa de “aldeas de paz” en 2004 ofreció alojamiento, pero muchos de los habitantes no podían acceder de

forma adecuada a los servicios básicos.

El programa de VRI posterior adoptó un enfoque más holístico, al proporcionar tierra —aunque muchas familias aún tenían que recibir tierras cultivables— e incluir varios proyectos de apoyo, con la expectativa de una integración sostenible a largo plazo para los repatriados en un entorno mayormente agrario y con oportunidades de tierra y medios de subsistencia limitados.¹

Los programas de creación de aldeas no son nuevos en esta región de África y han sido criticados en varias ocasiones por el modo en el que modificaron el uso de los recursos, con efectos perjudiciales en los entornos circundantes y la división del trabajo en función del género. Por ejemplo, una mayor cantidad de personas hace que la tarea cotidiana de recoger leña sea más difícil, ya que todos los residentes de la aldea deben caminar largas distancias para buscar madera, comparado a lo que debían hacer cuando vivían en casas rurales dispersas. La recolección de la leña se considera una tarea que corresponde a las mujeres, como en Burundi, lo que crea un impacto de género muy claro.

La cantidad de mujeres

El análisis de género en el programa VRI parece haberse limitado en gran parte a apuntar a la paridad de los géneros en las actividades. En un comunicado difundido por el personal de varias agencias, un empleado de la agencia de la ONU declaró: “Teníamos temas transversales como el género; ...en la identificación de beneficiarios [...] al menos el 50 % debía ser mujer”.

Por lo general, se supone que hay más mujeres que hombres en las poblaciones de refugiados, pero cuando se realizó un conteo había casi la misma cantidad de burundeses refugiados de ambos sexos en Tanzania en la década de 1980.² Esto hace que los resultados del conteo de las mujeres en este programa de creación de aldeas sean aún más sorprendentes, porque hay muchas más mujeres que hombres

en los VRI. Esto se debe en gran medida a los objetivos de paridad ya mencionados y a la consiguiente inclusión de los hogares encabezados por mujeres. Mientras que los hogares encabezados por hombres a menudo también cuentan con mujeres adultas, la mayoría de los hogares encabezados por mujeres no incluyen hombres adultos.

Tanto los pobladores de las aldeas como el personal del programa conjeturaron que la razón de la gran cantidad de mujeres en los pueblos se relacionaba con las leyes y las prácticas de herencia de tierras para las mujeres. La mayoría de las mujeres no hereda la tierra de sus padres, las viudas no heredan la tierra de sus cónyuges y las mujeres divorciadas en general no tienen derecho sobre la tierra de sus exmaridos. Los efectos de la herencia de tierras en función del género no solo afectó a las mujeres, sino que también determinó la presencia de muchos hombres, incluidos aquellos cuyas madres estaban divorciadas, o aquellos que no fueron reconocidos por sus padres y, por lo tanto, no tenían derecho a heredar tierra.

Es cierto que el programa VRI les proporcionó viviendas en Burundi a las mujeres que de otra forma no habrían podido tener acceso a una casa propia luego del retorno. Sin embargo, el hecho de que más mujeres se ven afectadas por la repoblación se vuelve problemático debido a los retos desproporcionados de reintegración y el restablecimiento de los medios de subsistencia que enfrentan las mujeres en este programa de reasentamiento.

La mano de obra en función del género

La presencia de una gran cantidad de pobladores sin tierra aumentó el suministro de trabajadores agrícolas, por lo que las oportunidades de trabajo asalariado en las aldeas circundantes son escasas. Los salarios han disminuido, y para satisfacer sus necesidades básicas, muchas familias dependen de la migración laboral de algunos de sus miembros a otras regiones de Burundi o a Tanzania. Como es más probable que las mujeres se encarguen de los hijos, tienen menos posibilidades de migrar por motivos laborales. En consecuencia, los hogares encabezados por mujeres no tienen acceso a fuentes de ingreso que son fundamentales para la supervivencia de otras familias.

Las mujeres repatriadas destacaron la transición de los medios de subsistencia

establecidos a lo largo de los años en Tanzania, donde tenían mayor acceso a la tierra y a los recursos, o tenían derecho al régimen humanitario distributivo en los campamentos de refugiados que aseguraba las necesidades básicas de la vida diaria. Según los reasentados, la incapacidad de suministrar comidas de forma permanente a sus familias estaba vinculada a las expectativas basadas en género respecto del papel de la mujer en el hogar, la mano de obra en función del género y las formas en las que las experiencias previas determinan la percepción y las expectativas de la vida en la aldea.

Algunos factores relacionados e importantes para muchos repatriados fueron: si consideraban a la aldea dentro de su región de origen y si tenían familiares en la región a la que volvían. Los repatriados para los cuales la aldea de reasentamiento se encuentra cerca de sus familiares destacaron la importancia de la familia en el acceso a la tierra para cultivar, las oportunidades de trabajo remunerado o mutuamente compartido para cultivar y construir, cuidar a los niños, atender a los enfermos y participar en ceremonias. Sinarizi, un repatriado en una de las aldeas, describió cómo fue reubicarse lejos de su región de origen: "... aquí seguimos viviendo como refugiados, a pesar de que había una aldea cerca [nuestro lugar de origen] donde fácilmente podíamos haber tenido familiares ... Llevo cinco años aquí y nunca he visto a alguien [de mi familia] que viniera de visita. ... La ONU, junto con los Gobiernos de Tanzania y Burundi, dijeron que cada persona volvería en la dirección de su provincia de origen. Es por eso que nos pareció interesante, porque queríamos volver, queríamos ver nuestra casa. ... Porque una persona no puede sembrarse como si fuera una semilla."

Yolanda Weima yweima@gmail.com

Doctoranda, Universidad de York (Toronto)

www.yorku.ca

La investigación en la que se basa esta obra fue financiada a través de un programa canadiense de becas de posgrado del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá.

1. Véase Falisse J-B y Niyonkuru R C (2013) "Aldeas de paz para repatriados en Burundi", *Revista Migraciones Forzadas* n.º 43 www.fmreview.org/es/estadosfragiles/falisse-niyonkuru
2. Daley P (1991) 'Gender, displacement and social reproduction: Settling Burundi refugees in Western Tanzania' [Género, desplazamiento y reproducción social: el establecimiento de refugiados burundeses en el oeste de Tanzania], *Journal of Refugee Studies*, 4 (3) <http://jrs.oxfordjournals.org/content/4/3/248.abstract>

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

La naturalización de refugiados burundeses en Tanzania

Amelia Kuch

La oferta de ciudadanía por parte de Tanzania a unos 200.000 refugiados recibió atención y apoyo internacionales. El hecho de reconocer los puntos fuertes y los defectos de este modelo podría potencialmente ayudar a desbloquear otras situaciones de desplazamiento prolongado alrededor del mundo.

En 2007 el Gobierno de Tanzania, en colaboración con el Gobierno de Burundi y ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), adoptó la Estrategia de Soluciones Integrales de Tanzania (TANCOSS, por sus siglas en inglés), la cual diseñó un plan de soluciones duraderas para los refugiados burundeses que habían estado en Tanzania desde 1972. En un principio, TANCOSS incluía tres pilares: la repatriación voluntaria a Burundi, la tramitación de solicitudes de ciudadanía para aquellos que optaron por la naturalización en Tanzania y la reubicación de los refugiados naturalizados de los asentamientos de refugiados a otras regiones de Tanzania. El 79 % de los refugiados optó por la ciudadanía tanzana, mientras que el 21 % eligió la repatriación (y regresó de forma legal a Burundi). Posteriormente, el plan de reubicación fue suspendido, y los refugiados naturalizados pudieron elegir si deseaban ser reubicados o permanecer en las áreas de los asentamientos.

Condiciones e impulsores

La estrecha afinidad de los grupos que viven en la zona de Burundi y Tanzania occidental y su movilidad histórica a través de lo que es hoy la frontera fueron condiciones previas importantes para la integración local de los refugiados. Los refugiados a menudo señalaron que la afinidad histórica y la familiaridad adquirida con Tanzania fueron factores importantes en su decisión de optar por la naturalización. Del mismo modo, muchos tanzanos opinaron que fue posible vivir con los refugiados gracias a las similitudes étnicas, religiosas y lingüísticas.

Luego de huir de Burundi en 1972, los refugiados recibieron tierras para cultivar y vivir en tres sitios de Tanzania occidental. Esta política de protección de refugiados fue motivada por el compromiso genuino del presidente Julius Nyerere con los ideales panafricanos y por las oportunidades que los refugiados aportaron para atraer recursos para el desarrollo de regiones remotas y poco pobladas del país. La naturaleza de los

asentamientos rurales de los refugiados que permitía acceder a la tierra desempeñó un papel central en la aplicación de TANCOSS, y lo que se conoce como los “antiguos asentamientos” resultó ser un éxito en términos de producción agrícola y comercio. Hasta cierto punto, el diseño de la política solo fue posible porque los refugiados tenían tierras; se volvieron autosuficientes y, de hecho, contribuyeron en gran medida a la economía local. Además, la decisión de los refugiados de elegir la ciudadanía tanzana fue en muchos casos motivada por su incapacidad para obtener tierras en Burundi. Esto no quiere decir que la tierra sea un prerrequisito para una integración local satisfactoria, sino que la capacidad para lograr medios de vida sostenibles es crucial, y en muchos lugares de África esto es sinónimo de acceso garantizado a la tierra.

A nivel macropolítico, los impulsores de la aplicación de TANCOSS fueron el liderazgo excepcional y la capacidad de respuesta de los donantes, es decir, la disponibilidad de fondos. El representante de ACNUR y el Ministro del Interior tanzano estaban decididos a negociar una solución para el grupo de refugiados burundeses de 1972, y ACNUR hizo un llamamiento complementario rápido y exitoso, el cual solicitaba a los donantes que apoyaran el diseño y la aplicación de TANCOSS. En última instancia, se incluyó un total de US\$103 millones en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2011-2015 para que Tanzania lograra la reubicación y la integración de los refugiados naturalizados.

Las lecciones de TANCOSS

Alrededor de 45 000 refugiados decidieron repatriarse como parte del programa de repatriación organizado por ACNUR (y muchos otros se fueron por separado a lo largo de los años). Aquellos que todavía tenían parientes en Burundi y pudieron recuperar su propiedad se instalaron en regiones que conocían. Sin embargo, muchos otros se alojaron en “aldeas de paz” construidas con el propósito de reintegrar a los desplazados internos y a los



Refugiada de Burundi solicitando la ciudadanía de Tanzania en 2008 en el asentamiento Ulyankulu para los "refugiados burundeses de 1972".

refugiados.¹ El acceso a la tierra se convirtió en un punto inmediato de conflicto y controversia. Los vínculos sociales de las personas se habían debilitado mucho en Burundi y cuando en mayo de 2015 estallaron los disturbios civiles, muchos refugiados repatriados huyeron otra vez a Tanzania. Algunos de ellos querían obtener la ciudadanía tanzana, pero TANCOS había indicado con claridad que la decisión de repatriación era irreversible.

La situación de los refugiados burundeses "reciclados" confirma la necesidad de adoptar enfoques más flexibles para la repatriación. En este caso, los mismos refugiados sugieren que las posibles soluciones incluyan: una determinada cantidad de tiempo para que los repatriados determinen si desean permanecer en Burundi o si aún quieren solicitar la ciudadanía tanzana; medios especiales y asequibles para que los refugiados "reciclados" puedan solicitar permisos de residencia y así poder trabajar legalmente en Tanzania; y el fortalecimiento de la cooperación regional, que en última instancia podría permitirles a las personas viajar entre los países con libertad y establecer medios de vida y empresas en Burundi y Tanzania.

En los años 2010-2014 el proceso de naturalización se detuvo y no estaba claro si se completaría. De hecho, varias declaraciones

del Gobierno de Tanzania durante este periodo insinuaron una disminución en el compromiso por parte del gobierno en el proceso y la posibilidad de que la decisión de conceder la ciudadanía podría revertirse.² La falta de información sobre lo que estaba sucediendo causó miedo y ansiedad entre los refugiados, y destacó la incapacidad de ACNUR para intervenir y fomentar el fin del proceso. El retraso de la naturalización surgió de una combinación de factores, pero incluyó la negativa a nivel de distrito para reubicar a los refugiados. Está claro que si se fomentan futuros casos de naturalización, será necesario garantizar que los representantes locales estén mejor incluidos en el proceso.

En octubre de 2014 los refugiados que optaron por la naturalización finalmente recibieron sus certificados de ciudadanía. Sin embargo, aún existen al menos 40.000 solicitudes pendientes y no está claro cómo ni cuándo se tratarán. Este es un problema apremiante, el cual provoca un estado de incertidumbre constante en la vida de muchas familias.

Pensando en el futuro

Mientras los refugiados cambian su condición de extranjeros a ciudadanos, uno de los asentamientos, Ulyankulu, que por más

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

de 40 años fue en gran medida marginal y aislado, ahora está siendo naturalizado e incorporado a un nuevo distrito. A lo largo de los años, muchos tanzanos de aldeas vecinas se trasladaron a la zona del asentamiento en busca de tierras fértiles y oportunidades de negocios. El espacio y la demografía de la población se transforman con rapidez a medida que llegan más y más tanzanos de nacimiento, atraídos por las posibilidades de formación de distrito y con la esperanza de tener un mejor acceso a infraestructura y servicios. La transformación de un asentamiento en un centro urbano ofrece una oportunidad para los actores del desarrollo y el gobierno

nacional para ayudar con la integración de los nuevos ciudadanos y la población local.

Amelia Kuch Amelia.Kuch@ed.ac.uk
 Doctoranda, Universidad de Edimburgo
www.ed.ac.uk y Universidad de Aarhus
www.au.dk/en/

1. VerFalisse JB y Niyonkuru RC (2013) "Aldeas de paz para repatriados en Burundi", *Revista Migraciones Forzadas* n.º 43 www.fmreview.org/es/estadosfragiles/falisse-niyonkuru
2. Milner J (2014) 'Can global refugee policy leverage durable solutions? Lessons from Tanzania's naturalization of Burundian refugees' [¿Puede la política mundial de refugiados alcanzar soluciones duraderas? Lecciones de la naturalización de refugiados burundeses en Tanzania], *Journal of Refugee Studies*, 27(4), <http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2014/08/09/jrs.fe023>

Soluciones de desplazamiento y desarrollo en Tanzania

La integración de los refugiados en Tanzania podría servir como un modelo para expandir el marco de las soluciones duraderas a nivel mundial.

Tanzania desarrolló en 2007 una Estrategia de Soluciones Globales en colaboración con ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) con fin de crear una solución duradera para los refugiados burundeses que quedaban en Tanzania, que implicaba cerrar los asentamientos e integrar a los refugiados en 21 comunidades diferentes por todo el país.

Aunque se naturalizaron muchos refugiados en los años siguientes, estos esfuerzos se habían interrumpido brevemente pero se volvieron a poner en marcha a finales de 2014. Con esta nueva puesta en marcha, Tanzania cambiaba su enfoque para sincronizarlo con el actual énfasis mundial en el desarrollo sostenible en el seno del contexto de los refugiados. Tanzania decidió ofrecer la ciudadanía a más de 162 000 refugiados burundeses, y les puso en el foco de sus esfuerzos para crear una integración local sostenible paralela al desarrollo. Esta decisión histórica es única y surge de un Gobierno de acogida que trabaja con la comunidad internacional para facilitar soluciones creativas para los refugiados. Los que antes lo eran son ahora ciudadanos de pleno derecho de Tanzania: su nuevo estatuto les permite tener una vida y labrarse un futuro en el que es ahora su país.

Pero todavía tienen muchos retos por delante. La integración socioeconómica de un

grupo de gente tan numeroso exige importante inversiones en las infraestructuras de las áreas de interés. El Gobierno local tiene que trabajar de cerca con el Gobierno central en Dar es Salaam y con la comunidad internacional para garantizar unos recursos adecuados que respalden la integración. Además, los esfuerzos para mejorar las comunidades locales deberán garantizar que todos los segmentos de la sociedad se beneficien, tanto los refugiados recién naturalizados como la población tanzana ya existente, lo que sólo se producirá si los nuevos tanzanos se incorporan a los planes de desarrollo que ya existen en su país.

Para que esta iniciativa de verdad dé frutos Tanzania tendrá que continuar de forma incondicional con su propia estrategia de implementación. Naturalmente, el Gobierno central tomará las riendas del proceso pero habrá que desarrollar el papel de los nuevos tanzanos, de los Gobiernos provinciales y locales, de las agencias de desarrollo y de la ayuda humanitaria internacional y local así como del sector privado. Tanzania no debería quedarse sola sino que tendría que caminar conjuntamente con un grupo cada vez más variado de socios internacionales y regionales.

Erol Kekic ekekic@cwsglobal.org
 Director Ejecutivo, Programa para Inmigrantes y Refugiados del Servicio Mundial de Iglesias (CWS, por sus siglas en inglés) <http://cwsglobal.org>

Harrison Mseke
 Director, Departamento de Servicios para los Refugiados, República Unida de Tanzania.

Soluciones transitorias para los desplazados en el Cuerno de África

Nassim Majidi y Saagarika Dadu-Brown

Los refugiados pueden hacer una gran contribución a la economía de los países de refugio, pero resulta crucial que exista un respaldo legal, estructural y político que refuerce esta contribución y maximice sus oportunidades.

Si se pudiera separar la búsqueda de soluciones duraderas de la agenda sobre la migración, en vez de centrarse en el movimiento en sí y en sus causas, podrían destacarse algunos de sus beneficios económicos, políticos y sociales que en conjunto aportan a los países de asilo. El gran vacío que existe en algunos países entre las disposiciones legales para atender a los refugiados y su implementación y aplicación sobre el terreno da lugar a frecuentes, graves y problemáticas restricciones para que los refugiados accedan a la documentación y los servicios, a la libertad de circulación, al derecho al trabajo y al derecho a tener propiedades.

Se necesita un mecanismo –un sistema– para unir los distintos esfuerzos bajo un programa colectivo que incorpore a todos los actores que trabajan en la búsqueda de soluciones además de a los trabajadores humanitarios, e incluir a agentes de desarrollo, al sector privado, a la comunidad académica y a la sociedad civil, e ir más allá del Gobierno nacional al incluir a las autoridades locales y regionales. Necesitamos un sistema colaborativo de estas características para cambiar los discursos establecidos y pasar de la inseguridad y las amenazas a unos debates más innovadores y concretar soluciones. Suelen predominar las consideraciones acerca de la seguridad sobre las preocupaciones relacionadas con asuntos humanitarios y de desarrollo en muchas de las políticas que afectan a los refugiados en la región del Cuerno de África, lo que reduce bastante las estructuras de apoyo institucional para las autoridades locales que tienen la responsabilidad de las cuestiones que afectan a los refugiados.

El caso de Turkana, Kenia

El proceso de devolución en Kenia –el traspaso del poder gubernamental central a cada condado– resulta clave para las soluciones transitorias para los refugiados.¹

El campo de refugiados de Kakuma se encuentra en el condado de Turkana, en el noroeste de Kenia. Es de vital importancia que se lleve a cabo una alianza entre actores locales

para las intervenciones a ese nivel que promuevan por igual la autosuficiencia de los refugiados en situación prolongada y de las comunidades de acogida. Un ejemplo clave son los gravámenes e impuestos de cada condado. Los refugiados son una fuente de recursos fiscales desaprovechada porque podrían contribuir a través de la imposición de tasas a sus negocios. Aunque los refugiados paguen impuestos de forma indirecta mediante el consumo de productos y otros pagos, ellos mismos aprueban que se establezcan unos sistemas oficiales de recaudación de impuestos si ello conlleva que les concedan la autorización oficial para tener un negocio.

Según un representante del Departamento de Asuntos para Refugiados en Turkana: “Turkana está aprendiendo a aprovechar la importancia del campo de refugiados. El condado está recaudando dinero de los refugiados de Kakuma. Es uno de los puntos de recaudación del condado”. En Kenia, como en otros países de la región, los lugares en los que viven los refugiados son a menudo zonas marginales, con rentas bajas y son zonas áridas o semiáridas. Que haya una necesidad a nivel local de un mayor refuerzo fiscal para apoyar los planes de desarrollo del condado puede beneficiar a los refugiados que estén dispuestos a trabajar o a llevar un negocio y a pagar impuestos.

Para que los refugiados puedan contribuir más fiscalmente necesitarán que se les concedan permisos de trabajo. Por ahora se están expidiendo de forma centralizada en la capital, Nairobi, bajo la responsabilidad del Departamento de Inmigración. Si se devolviera esta competencia a los condados los refugiados podrían optar a ellos de forma más rápida y esto permitiría a la administración local censarles a ellos y a sus negocios con el fin de establecer unas tasas para esos casos. Descentralizar otros servicios del Departamento de Inmigración a los campamentos ofrecería otras vías para la integración económica a nivel local y para la generación de impuestos locales, lo que supondría un revulsivo para su economía.

El establecimiento de un marco de trabajo entre el Gobierno nacional y los condados que

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

acogen a los refugiados sería un punto de partida para que pudieran participar de forma efectiva en su gestión. En la actualidad, gracias a la devolución de poderes en Kenia, las decisiones que antes tomaba el Gobierno central ahora las toma el condado después de consultar a la comunidad. Las administraciones de condado se encargan de la prestación de servicios, de la resolución de conflictos y del desarrollo en su jurisdicción, tres componentes clave del mandato que afectan a las cuestiones relacionadas con los refugiados. Las hojas de ruta a cinco años de los planes de desarrollo integrados de los condados son el lugar adecuado donde se puede desarrollar el potencial necesario para que la presencia de los refugiados tenga un impacto positivo, como el comercio, la educación y el trabajo; y para abordar las repercusiones negativas sobre las infraestructuras o el entorno.

Al controlar los condados la asignación de recursos y los mecanismos de financiación, hay medios para que tengan un impacto positivo en los asuntos relacionados con los refugiados. La sociedad civil a nivel local e internacional hace un llamamiento a los condados para que empleen parte de su presupuesto en programas para los refugiados. Esto ya está ocurriendo de forma indirecta en Turkana, donde parte del presupuesto y de los programas regionales benefician a las comunidades de acogida y a las de refugiados.

Existen tres componentes fundamentales para que los Gobiernos de los condados empiecen a participar en las cuestiones que atañen a los refugiados: el desarrollo basado en la comunidad; la resolución de conflictos; y la salud y la educación. Los condados de Garissa y Turkana, que son lugares de acogida, y las organizaciones de ayuda ya se han comprometido con la provisión de servicios a los refugiados y a las comunidades que les acogen, dado que reconocen el papel que éstos desempeñan como agentes económicos clave. Este compromiso a nivel local es necesario para que las soluciones transitorias se conviertan en duraderas y puedan replicarse y escalar en los entornos de refugio prolongado.

Buenas prácticas

Existen algunos otros ejemplos de buenas prácticas, como los siguientes:

- **Kenia**, donde el Gobierno local puso más de 1 500 hectáreas a disposición del nuevo asentamiento de Kalobeyei para hasta 60 000 refugiados, lo que ayudó a descongestionar el campo de refugiados de Kakuma. En un nuevo enfoque que integrará las economías locales y de los refugiados en la planificación del nuevo

asentamiento, se utilizarán unas 900 hectáreas para asentar a los refugiados mientras que las 600 restantes serán para albergar actividades económicas, entre ellas la agricultura.

- **Etiopía**, donde se ha practicado una política “fuera del campamento” que ha permitido a los refugiados eritreos en Etiopía vivir fuera de los campos de refugiados, en entornos urbanos. Esto se ha visto como un buen comienzo a la hora de aportar soluciones urbanas como una alternativa a los campamentos. Aunque es una buena señal del compromiso con la búsqueda de soluciones, su implementación ha sido lenta hasta la fecha².
- **Uganda**, donde la Ley para los refugiados de 2016 y la Normativa sobre refugiados de 2010 consagran muchas de las obligaciones internacionales de este país en el Derecho nacional, y su Settlement Transformative Agenda (Plan de Transformación del Asentamiento o UGSTA, por sus siglas en inglés) pretende llenar el vacío que existe entre las respuestas de emergencia para salvar vidas y los enfoques de desarrollo más a largo plazo, incluyendo la respuesta a los refugiados en el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Y Somalia**, donde se ha incluido entre los esfuerzos por conseguir soluciones duraderas la defensa de los desplazados en este país para que sean integrados en el marco de desarrollo liderado por el Gobierno y respaldado por los donantes, que abarca desde 2013 a 2016. Esta defensa ha provocado la inclusión del desplazamiento y de las soluciones como una cuestión clave en las consultas para el Plan Nacional de Desarrollo que el Gobierno Federal de Somalia está redactando actualmente.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org

Fundador y codirector, Samuel Hall

Saagarika Dadu-Brown

saagarika.dadu@samuelhall.org

Investigadora, Samuel Hall samuelhall.org

El presente artículo está basado en un estudio realizado por Samuel Hall para la Secretaría Regional para las Soluciones Duraderas (ReDSS, por sus siglas en inglés).

1. ReDSS/Samuel Hall (2015) *Devolution in Kenya: Opportunity for Transitional Solutions for Refugees?* [La devolución en Kenia: ¿una oportunidad de hallar soluciones transitorias para los refugiados?]. www.drc.dk/media/1419712/final_devolution_report_230715.pdf
2. Véase también Samuel Hall (2014) *Living out of camp; Alternative to camp-based assistance for Eritrean refugees in Ethiopia* [Vivir fuera del campamento. La alternativa a la asistencia basada en los campamentos para los refugiados eritreos en Etiopía] <http://tinyurl.com/SamuelHall-LivingOutOfCamp>

La repatriación y las soluciones en contextos de estabilización

Giulio Morello

Los denominados contextos de estabilización son peligrosos para la repatriación y, por lo tanto, es muy importante mantener la diferencia legal y práctica entre repatriación obligatoria y voluntaria.

Por lo general, se le da prioridad a la repatriación voluntaria como la solución duradera preferida para los refugiados. Esto se debe, por un lado, al contexto sociopolítico que generalmente rodea las crisis de refugiados y, por otro, a la obligación explícita de los Estados según el derecho internacional de recibir a sus propios ciudadanos. Esto plantea preguntas sobre los significados de “repatriación” presentes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el Estatuto de ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) de 1950 y sobre la relación entre las cláusulas de cesación y repatriación de refugiados. Esta cuestión es pertinente, en particular, en contextos en que se fomentan de manera activa las repatriaciones voluntarias a gran escala, pero en que el cambio de las circunstancias sociopolíticas en los países de origen no permite lograr el cese de la condición de refugiado. Un ejemplo de estos contextos de estabilización es Somalia, donde aún persisten en gran parte las mismas condiciones que dieron lugar a corrientes masivas de refugiados.

Según la Convención de 1951, cuando la condición de refugiado se pierde debido a un cambio en las circunstancias en el país de origen, el país de acogida tiene derecho a repatriar a refugiados anteriores sin tener en cuenta su intención de volver, siempre y cuando lo haga según las disposiciones aplicables del derecho de los derechos humanos. El cambio de circunstancias debe ser fundamental, debe perdurar y debe llevar al restablecimiento de la protección. Por el contrario, el Estatuto de 1950 autoriza a ACNUR a facilitar los intentos de repatriación solo si estos son voluntarios e “incluso en los casos en que ACNUR no tiene en cuenta, de forma objetiva, si para la mayoría de los refugiados es seguro regresar”.¹ Por consiguiente, la diferencia es entre la **repatriación obligatoria**, que se basa en las estrictas cláusulas de cesación de la Convención de 1951 a las cuales están sujetos los Estados signatarios, y la **repatriación voluntaria**, la cual ACNUR puede

facilitar incluso antes de que se produzca un cambio de circunstancias en el país de origen, según una decisión libre e informada de los refugiados. La confusión o el escaso entendimiento de estos dos marcos diferentes de repatriación pueden tener consecuencias de protección negativas para los refugiados.

En los países que consideran a veces de manera optimista haber alcanzado la fase de estabilización tras un conflicto prolongado, los refugiados que regresan de estados vecinos se vuelven más vulnerables por la combinación de repatriaciones obligatorias y voluntarias de la Convención. El caso de los refugiados somalíes en Kenia es un ejemplo de esta dinámica. En el marco de la repatriación voluntaria que introdujo el acuerdo tripartito de 2013 entre Somalia, Kenia y ACNUR, 2589 refugiados somalíes regresaron de Kenia en un programa piloto durante el primer semestre de 2015. Esta prueba ha sido sustituida por un plan operativo más ambicioso que abarca una mayor cobertura geográfica. Por desgracia, el impulso presente en las repatriaciones voluntarias fue acompañado de un aumento en las deportaciones forzadas (359 durante abril y mayo de 2014 según Human RightsWatch) incumpliendo el principio central de la Convención de *no devolución* al que Kenia está vinculado, casi como si la existencia del marco de la repatriación voluntaria implicara el cese total de la condición de refugiado para una población muy heterogénea de refugiados.

Es un hecho bien conocido que en los contextos de migración de personas que no son refugiados, el éxito de los programas asistidos de retorno voluntario y reintegración depende en parte de una amenaza creíble de retorno obligado. En el caso de los refugiados somalíes en Kenia opera una dinámica similar. Las declaraciones frecuentes de los líderes de Kenia y Somalia, ya sea porque se lamentan de que el proceso de retorno es demasiado lento o porque se establecen objetivos muy ambiciosos para el programa de repatriación voluntaria, reflejan la realidad: el tema está altamente

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

politizado. En este contexto, las presiones para acelerar el proceso son muchas y se tiende a ignorar los derechos de los refugiados.

La importancia de la protección

Las consideraciones de protección deben ser fundamentales en la búsqueda de soluciones para los desplazados somalíes y deben basarse en una comprensión correcta de las disposiciones pertinentes de la Convención. La evidencia anecdótica indica que en la fase piloto del programa somalí de repatriación voluntaria numerosos repatriados debieron buscar refugio y ayuda humanitaria en los campamentos de desplazados internos. También se notificaron casos de “puertas giratorias”, en los que los repatriados regresaron a Kenia luego de recibir sus paquetes de asistencia de reintegración en Somalia. Para evitar estos resultados, es esencial que los refugiados somalíes en Kenia no se sientan en absoluto obligados a elegir entre la repatriación fácil y la deportación forzada.

Se ha informado de desafíos similares en otros contextos de estabilización, especialmente Afganistán,² los cuales revelan los límites intrínsecos de las repatriaciones voluntarias para los Estados frágiles, en especial cuando los países de acogida las asumen para abrir la posibilidad de repatriaciones obligatorias. Deben aclararse los diferentes marcos jurídicos que regulan los retornos obligatorios y voluntarios para evitar posibles comportamientos oportunistas de parte de los Estados. Como mínimo se recomienda:

- aclarar que las actividades de repatriación voluntaria no autorizan, de por sí, otras formas de repatriación,
- reforzar el compromiso de los estados con el principio de *no devolución*
- tratar de preservar y fortalecer el espacio de asilo y protección en los países de acogida durante las iniciativas de repatriación voluntaria.

Una solución duradera no se alcanza de manera automática tras la repatriación, sino que depende de un reordenamiento total de los

derechos y la protección (“restablecimiento”, en términos de la Convención). Por lo tanto, incluir problemas de desplazamiento en las agendas de estabilización requiere diálogos constructivos entre agentes humanitarios y políticos, así como entre los actores humanitarios y los de desarrollo. Estos diálogos deben reconocer que en contextos complejos, como Somalia o Afganistán, coexisten las necesidades humanitarias y de desarrollo.

En situaciones de inestabilidad crónica sería poco realista suponer que las repatriaciones voluntarias pudieran ofrecer una solución a muchas personas. En el caso de Somalia,



Desplazados internos en Kabul, Afganistán.

ACNUR y la comunidad internacional sostienen con firmeza que la situación en el sur y el centro del país no es propicia para retornos a gran escala. Además, una fuerte cultura de movilidad y transnacionalismo podría convertir la idea de “volver a casa” en algo poco atractivo para muchos refugiados somalíes en situaciones de desplazamiento prolongado.

La movilidad, además de ser un derecho humano fundamental, también puede ser parte de una estrategia de solución duradera.³ Un refugiado podría decidir, de forma voluntaria, “volver” si reasume la ciudadanía de su país de origen, mientras permanece en el país de acogida (o se traslada a un tercer país) con un permiso residencial a largo plazo. Una solución similar se adoptó en 2007 en Nigeria con las poblaciones residuales de refugiados de Liberia y Sierra Leona, como parte de un

acuerdo multilateral basado en los tratados de CEDEAO. Aunque esto puede ser menos viable en el contexto de África oriental por la falta de un marco jurídico regional comparable, merece más investigación la posibilidad de conciliar la residencia temporal del país de acogida con la recuperación de la ciudadanía del país de origen.

Según ACNUR, 12,9 millones de refugiados vivían en situación de desplazamiento prolongado a finales de 2014, y solo 126 800 se repatriaron de manera voluntaria durante el mismo año. Con las tendencias mundiales de la actualidad, los refugiados en situaciones de desplazamiento prolongado podrían tardar más de 20 años en volver a sus países de origen, sin importar si tal retorno es posible o incluso deseable. Además de avanzar con nuevas iniciativas de repatriación (con las importantes salvedades ya mencionadas en cuanto a la

distinción entre regímenes obligatorios y voluntarios), las modalidades de repatriación voluntaria deberían ampliarse para incluir la posibilidad de soluciones alternativas basadas en marcos de migración transitoria.

Giulio Morello giulio.morello@gmail.com

Gerente de protección, Liberia, Consejo Danés para los Refugiados (DRC) y excoordinador de soluciones duraderas, DRC Somalia www.drc.dk

Las opiniones presentes en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan las de DRC.

1. ACNUR (1996) *Manual de Repatriación Voluntaria*
2. Ver Schmeidl S (2009) "Repatriación a Afganistán: ¿solución duradera o transferencia de la responsabilidad?", *Revista Migraciones Forzadas* n.º 33
3. Véase, por ejemplo, Long (2010) *¿Solo en casa? Un análisis de la relación entre la repatriación, la movilidad y las soluciones duraderas para los refugiados*. EDPS DE ACNUR. www.acnur.es/PDF/Investigacion_SoloenCasa_Repatriacion_Movilidad_SolucionesDuraderas_Refugiados.pdf

El camino hacia la resolución pacífica en el estado de Rakáin, en Myanmar

Ronan Lee y Anthony Ware

Las fuertes opiniones nacionalistas y los poderosos intereses personales continúan interponiéndose entre las comunidades rakáin y musulmana y en la resolución del desplazamiento.

En 2012 estalló en la comunidad la violencia entre la población musulmana y la budista en el estado de Rakáin. Los musulmanes –conocidos como "rohinyá"– se llevaron la peor parte del conflicto y siguen sufriendo las consecuencias. Entre las consiguientes "soluciones", se ha separado activamente a las comunidades musulmana y budista y se han limitado de manera drástica los derechos de los primeros. Se estima que unas 140 000 personas, la mayoría musulmanas, siguen siendo desplazadas internas en campos o se encuentran atrapadas en el barrio de Aung Mingalar en la capital del estado de Rakáin, Sittwe. Sus vidas se han ido volviendo cada vez más frágiles, marginales e inseguras, por lo que muchos se han embarcado en botes desvencijados que llegan hasta el Golfo de Bengala en un esfuerzo por migrar. La vida para los budistas, que son mayoría en este estado, tampoco es un camino de rosas. El estado de Rakáin es el segundo más pobre de Myanmar. Su tasa de pobreza es del 78%, casi el doble de la media nacional.

El conflicto étnico parece haber llegado a un punto muerto pero, en general, reina la incertidumbre acerca de qué va a pasar ahora. Es esencial reducir las tensiones étnicas y prevenir los conflictos en la comunidad para garantizar un futuro mejor a todos los residentes del estado de Rakáin, y para ello hay que reducir las posibilidades de que los musulmanes vuelvan a desplazarse y acabar con su situación actual de desplazamiento interno.

Cuando iniciamos nuestras investigaciones en las comunidades pobres y urbanas en el norte del estado en 2015 esperábamos encontrarlos con dos comunidades que quisieran tener poco o nada que ver la una con la otra y cuyo respeto mutuo fuese escaso. Al contrario, nos encontramos gente dispuesta a dejar de lado sus prejuicios y su miedo hacia el otro colectivo.

A veces, entre los rakáin reinaba la ignorancia con respecto a la difícil situación de los musulmanes a la vez que hacían oídos

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones



El personal de ACNUR visita a los aldeanos que viven en refugios improvisados después de que sus casas fueran quemadas durante la violencia entre comunidades en el municipio de Kyauk Taw, al norte de Sittwe, estado de Rakhine, Myanmar, 2012.

sordos, tal vez de forma deliberada, ante su marginación sistemática, pero, lejos de tener una actitud agresiva contra ellos, la abrumadora mayoría rakáin rural y urbana manifestó un deseo moderado de vivir en paz con sus vecinos musulmanes y estaba dispuesta a aceptar que se les concedieran sus derechos humanos y unas mejores oportunidades de integrarse bajo las circunstancias adecuadas. Querían que se aplicaran las leyes con transparencia y sin corrupción, y que la comunidad musulmana demostrase su compromiso con las responsabilidades ciudadanas. No obstante, consideran que el reconocimiento oficial del nombre “rohinyá” es una reivindicación política a la que no pueden acceder.

El tono pacífico y conciliador de las respuestas de los rohinyá nos sorprendió. Los que estaban en campamentos de desplazados internos querían hablar primero de las injusticias específicas que habían sufrido pero después estaban dispuestos a hablar de soluciones pacíficas y de reintegración.

Un punto común del debate era que se debería considerar al Gobierno y al ejército como los principales responsables del conflicto de 2012 ya que permitieron, cuando no instigaron, el nacionalismo extremo que avivó la violencia. La opinión generalizada era que se utilizó el nacionalismo rakáin pero que en realidad no fue el detonante básico

del conflicto. Cada una de las comunidades con las que hablamos manifestó su opinión de que fue más bien el Estado quien causó el problema y no los rakáin o los musulmanes.

Las comunidades rakáin y musulmanas insinuaron que el objetivo del Gobierno era distraerlos mientras el Estado se apropiaba del gas de la región y de los ingresos procedentes de otros recursos. Y, dado que ambos consideran que es el Gobierno quien ha desatado la crisis, también creen que podrá arreglar la situación cuando esté dispuesto a hacerlo. Tanto los rakáin como los musulmanes rohinyá compartían su optimismo acerca del potencial del nuevo Gobierno de Myanmar de abordar las quejas locales que venían de antaño.

Los musulmanes quieren regresar a sus antiguas vidas en la comunidad, quieren relaciones pacíficas con sus vecinos, y quieren que les sean reconocidos, garantizados y respetados sus derechos. Creen que el Gobierno podrá resolver fácilmente su situación si dispone de la voluntad política y la capacidad de liderazgo necesarias.

Ronan Lee ronan@deakin.edu.au

Ex diputado de Queensland y doctorando en la Universidad de Deakin

Anthony Ware anthony.ware@deakin.edu.au

Catedrático, Universidad de Deakin
www.deakin.edu.au/

Organizaciones gestionadas por refugiados como socios en el desarrollo

Evan Easton-Calabria

La incorporación de organizaciones gestionadas por refugiados a programas de desarrollo, potencialmente como socios ejecutores, es una forma de capitalizar las habilidades de los refugiados, de alcanzar a los que no están afiliados a ninguna organización internacional y de comenzar a cerrar la brecha entre ayuda y desarrollo que existe en las situaciones de refugiados prolongadas.

En Kampala, Uganda, las organizaciones lideradas por refugiados organizan actividades destinadas a fomentar la independencia de los refugiados, poniendo especial atención en la enseñanza de idiomas y habilidades para contribuir de forma activa a la integración local y las iniciativas de desarrollo. Estas organizaciones surgieron de los esfuerzos de los refugiados mismos para ayudarse entre sí y son ahora organizaciones registradas a nivel nacional u organismos comunitarios sin fines de lucro que poseen sus propios comités, juntas directivas, sitios web y logos. En pocas palabras, se trata de organizaciones profesionales con un laborioso equipo de trabajo, y muy importantes para el bienestar material y social de muchos refugiados en Kampala.

Las organizaciones gestionadas por refugiados, como Hope of Children and Women Victims of Violence (Esperanza de Niños y Mujeres Víctimas de la Violencia. HOCW, por sus siglas en inglés), Young African Refugees for Integral Development (Jóvenes Refugiados Africanos para el Desarrollo Integral. YARID, por sus siglas en inglés) y Bondeko Refugee Livelihoods Center (Centro Bondeko de Subsistencia para Refugiados) son fuentes importantes de recursos sociales y prácticos para los refugiados en Kampala. Estas organizaciones ofrecen capacitación en diversas áreas como sastrería, manualidades, peluquería y computación. También se ofrecen clases de alfabetización funcional para adultos y clases de inglés básico y avanzado. Las organizaciones también ofrecen grupos comunitarios de microahorro y de préstamos administrados por líderes de refugiados, los cuales abordan la exclusión permanente que enfrentan estas personas por parte de las instituciones microfinancieras formales.

En gran medida, estas organizaciones les aportan a los organismos al servicio de los refugiados, como el Proyecto de Ley de Refugiados (RLP, por sus siglas en

inglés), el Consejo Finlandés de Refugiados (FRC, por sus siglas en inglés) y el Comité Internacional de Rescate (CIR), “núcleos” comunitarios que pueden aprovecharse para implementar formación en subsistencia y programas de sensibilización en varias áreas, como la salud materna y la violencia de género. Varias iniciativas lideradas por organizaciones de refugiados comenzaron con el apoyo y la formación del CIR y del FRC.

Sin embargo, estas organizaciones no son consideradas asociaciones, por lo que el papel integral de las organizaciones y los líderes de refugiados en estas operaciones, las cuales no son solo un caso de benefactores que ayudan a beneficiarios, dista mucho de ser reconocido. En cambio, estas operaciones constituyen una interacción matizada de recursos organizativos, núcleos comunitarios existentes creados por organizaciones gestionadas por refugiados e iniciativas y liderazgo de refugiados para la creación de empresas y la formación en materia de subsistencia. Juntos, estos recursos permiten capacitar a los refugiados, lo cual sería imposible de poner en práctica sin la presencia de actores refugiados y no refugiados.

Un punto importante es que los directores y los miembros de organizaciones lideradas por refugiados no se sienten lo suficientemente incluidos en el proceso de creación o desarrollo de medios de vida. Muchos refugiados con habilidades avanzadas están involucrados en iniciativas de organizaciones externas, pero solo con capacidades limitadas. Por ejemplo, un refugiado que trabaja en el Centro Bondeko¹ era un enfermero capacitado en su país de origen, pero se le impide ejercer como enfermero en Uganda debido al costo de volver a certificarse. Sin embargo, recalco que él y sus colegas refugiados serían recursos muy importantes para los refugiados en el Centro Bondeko, así como para los ugandeses de la zona, si recibieran el apoyo para asistir a los refugiados en lugar de solo educarlos. Al describir una

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

capacitación sanitaria ofrecida por InterAid, el principal socio ejecutor en Uganda de ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) el profesional señaló:

“InterAid convocó a todos los enfermeros refugiados a una reunión, pero nos capacitó solo para concienciar a los refugiados sobre la malaria... los refugiados deben ir hasta InterAid solo para obtener paracetamol. O deben ir y esperar dos días para ir a Mulago [el hospital nacional de referencia de Uganda] por la malaria. Pero hay muchos enfermeros aquí. ¡Podemos diagnosticar y tratar a los pacientes aquí, en el Centro!”²

Aunque la sensibilización en temas de salud es una contribución valiosa para las comunidades, el principal problema sanitario citado por los refugiados tiene que ver con la obtención de medicamentos y la calidad del tratamiento en los hospitales y clínicas. Sin embargo, los conocimientos sanitarios de los enfermeros del Centro Bondeko continúan sin aprovecharse, a pesar de sus ganas de trabajar y de la necesidad desesperada de atención médica que hay en Uganda. Este ejemplo señala una lucha por la participación y la colaboración que se extiende en los numerosos sectores en los que pueden desempeñarse los refugiados.

Un ejemplo de integración y desarrollo liderado por refugiados

En un intento por compartir sus habilidades con otros y frente a la asistencia inadecuada, los refugiados de Kampala fundaron sus propias organizaciones. HOCW³ fue creada en 2008 por refugiados congolese y un pastor ugandés, y creció gracias al apoyo de voluntarios internacionales que recaudaron fondos y aportaron materiales. Ubicada en las afueras de Kampala, la institución brinda numerosas actividades de subsistencia para refugiados y ugandeses, así como cursos de inglés y programas para niños. La iniciativa comenzó después de que algunas mujeres manifestaran la necesidad de diversificar sus habilidades, ya que la mayoría solo encontraba trabajo en Kampala lavando ropa. Comenzó en 2013 con un programa de modistería, y ahora dirige una gama de programas que incluye manualidades, peluquería, cultivo de hongos

y habilidades comerciales. Aproximadamente el 40 % de los participantes que se capacitan en la HOCW son ugandeses. Las organizaciones lideradas por refugiados tienen la habilidad de fomentar la integración local mediante la construcción de redes comunitarias y de promover la independencia, apoyando a los que no son refugiados y a los que sí lo son.

Las organizaciones nacionales o internacionales que ya trabajan con estas comunidades tienen la oportunidad de apoyarlas, por ejemplo, pagando una parte o la totalidad de la renta de los espacios que utilizan las organizaciones lideradas por refugiados para desarrollar sus actividades. Esto parece bastante lógico si se tiene en cuenta que los asociados de ACNUR y otras organizaciones al servicio de los refugiados también utilizan estos espacios para

sus propias operaciones, y a través de ellos acceden a refugiados que, de lo contrario, no podrían ser identificados entre los miembros locales de la población urbana pobre. Sin embargo, de las organizaciones estudiadas en Kampala, solo la FRC tenía un programa centrado específicamente en el desarrollo de las capacidades de las organizaciones gestionadas por refugiados. Además de brindar capacitación sobre liderazgo y finanzas, el organismo les ofrece a las organizaciones lideradas por refugiados 5 millones de chelines ugandeses (alrededor de US\$1500) al año para iniciar o ampliar programas que contribuyan a la sostenibilidad organizacional. Los refugiados involucrados en los programas de la FRC los consideraron de gran utilidad y sintieron que su propio trabajo y habilidades para crear organizaciones eran reconocidos y aprovechados por medio de este apoyo.

Conclusión

El potencial de las organizaciones gestionadas por refugiados para contribuir al desarrollo y la integración local es enorme, y en Uganda esto ya se está materializando a pequeña escala. Sin embargo, la capacidad de estas organizaciones para llegar a más refugiados se ve limitada por su lucha constante para satisfacer las necesidades básicas que supone administrar una organización: pagar la renta, recaudar fondos y herramientas para



Evan Easton-Calabria

implementar capacitación en materia de subsistencia y proveer estipendios al personal y a los profesores voluntarios. La importancia de estas organizaciones en la vida de los refugiados, así como en la capacidad de las organizaciones internacionales y nacionales que no están dirigidas por refugiados para implementar actividades en Kampala, debe ser mejor reconocida. La relativa falta de documentación escrita sobre las organizaciones gestionadas por refugiados dificulta su reconocimiento no solo como actores, sino como socios importantes en las intervenciones de medios de subsistencia. La capacidad de autoorganización y apoyo de los refugiados tampoco es reconocida, y esto, ya sea accidental o no, sirve para perpetuar la percepción de los refugiados como simples beneficiarios, incluso

cuando existen documentos de orientación que tienen la finalidad de aprovechar sus medios. Proporcionar fondos para sustentar y fortalecer las organizaciones gestionadas por refugiados es un paso importante que se puede dar. Quizás uno aún mejor consiste en modificar la retórica y práctica actual no ya para promover la participación de los refugiados en los programas, sino para que ellos mismos formen las alianzas y ejecuten las actividades.

Evan Easton-Calabria

evan.easton-calabria@qeh.ox.ac.uk

Estudiante doctoral, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford

www.qeh.ox.ac.uk

1. www.bondekocenter.com

2. Entrevista, Centro Bondeko, Kampala, junio de 2015

3. www.hocwug.net

Un nuevo enfoque para los viejos problemas: Solutions Alliance

Alexander Betts

A lo largo de los últimos tres años, Solutions Alliance ha ido surgiendo gradualmente como una iniciativa compuesta por distintas partes interesadas en superar lo que viene a ser la división entre las labores humanitarias y de desarrollo.

Cómo involucrar al sector del desarrollo – agentes, ideas y recursos– en las respuestas a los refugiados y a las situaciones de desplazamiento interno no es una cuestión nueva. Hay todo un historial de iniciativas destinadas a superar la división entre las labores humanitarias y las de desarrollo con el fin de empoderar a las poblaciones desplazadas, de reforzar su nivel de resiliencia y de aprovechar sus capacidades. Pero, aunque la cuestión venga de lejos, Solutions Alliance está probando un enfoque nuevo para alcanzar esos objetivos¹. Su plan es concebir el desplazamiento como una oportunidad potencial en la que todos salgan ganando: las comunidades de acogida, los donantes y las personas desplazadas. La premisa subyacente es que estas últimas pueden convertirse en agentes de cambio y de desarrollo para sí mismas, para sus propios países y para las comunidades que les acogen.

Local y global

El modelo empieza con un enfoque a nivel nacional. A una serie de países específicos

“con un compromiso especial por promover las oportunidades para que los refugiados puedan volverse autosuficientes se les selecciona como “defensores” y como punto de partida para los “Grupos Nacionales”. Estos grupos incluyen a una serie de agentes locales y nacionales capaces de trabajar hacia un cambio operativo sobre el terreno. Pretenden empoderar al país en cada caso para que se incluya por completo a las poblaciones desplazadas en los planes nacionales de desarrollo, con el fin de crear pruebas y realizar análisis conjuntos con los que desarrollar estrategias y operaciones de resolución que aborden las particularidades de su situación nacional dentro de esos marcos, y para aprovechar la legitimidad y el apoyo que aporta Alliance y beneficiarse así de estar conectados a una red global de agentes.

Hasta la fecha han surgido cuatro **Grupos Nacionales**, todos en África: refugiados de Zambia, Uganda, Tanzania y Somalia (centrados en Kenia). Estos Grupos Nacionales han perfilado sus planes de trabajo y se han centrado en retos claramente definidos como el apoyo a procesos de

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

naturalización pioneros en Tanzania y Zambia; la promoción de la autosuficiencia y la resiliencia en Uganda; y la mejora de las sinergias entre el retorno de los refugiados y el desplazamiento interno en Somalia.

Junto a los Grupos Nacionales, se han constituido **Grupos Temáticos** que abarcan una red de apoyo global comprometida a ofrecer recursos para los Grupos Nacionales. Sirven como una fuente potencial de experiencia, de redes adicionales y de buenas prácticas, desde la que pueden diseñarse estrategias específicas para cada situación. Los tres primeros son: el **Grupo del Sector Privado**, que involucraría a los agentes empresariales y laborales y conectaría a los Grupos Nacionales con empresas (tanto pymes locales como empresas internacionales); el **Grupo del Estado de Derecho**, que evaluaría las barreras reguladoras para soluciones progresivas y fundamentaría los conocimientos del Estado de Derecho y los logros adquiridos; y el **Grupo de Investigación, Datos y Gestión del Desempeño**, que ofrecería acceso a los estudios que ya existen, además de promover nuevas investigaciones y respaldar los análisis compartidos que sirvan de base para una estrategia de desarrollo conjunta.

La forma concreta de conseguir el cambio, según la propuesta de Alliance, consiste en conectar los niveles globales y los que están sobre el terreno de esta red compuesta por diversas partes interesadas. Así, una a los Gobiernos donantes y de acogida, a organizaciones internacionales, a la sociedad civil, a empresas e investigadores. Cada uno puede aportar valor en contextos específicos mediante acciones concretas, innovadoras y a través de la defensa de las comunidades afectadas por el desplazamiento. Cada país es diferente, tiene una historia y unos retos únicos, y en cada uno los papeles que desempeñan los agentes humanitarios, de desarrollo y del sector privado variarán de forma significativa.

La propia Alliance

Aunque Alliance todavía esté en fase emergente, numerosos elementos del proceso son innovadores y prometedores. En primer lugar está su enfoque y su voluntad de recompensar a los países nombrándoles “defensores” por incluir a los desplazados en los planes nacionales de desarrollo y por respaldar su autosuficiencia. En segundo lugar, su creación de un enfoque realmente compuesto por diferentes partes interesadas. Y en tercer lugar, su enfoque consistente

en respaldar cambios operativos concretos a nivel nacional mediante la conexión de lo local a una red de apoyo global.

Estas actividades han supuesto un proceso de aprendizaje constante, y en una mesa redonda que tuvo lugar en febrero de 2016 se aclaró en gran medida qué es Solutions Alliance y qué la convierte en un enfoque original potencial para regir las migraciones forzadas². Así, pretende transformar las culturas internas en los campos humanitarios y de desarrollo e incentivar estructuras, sistemas y procedimientos basados en el reconocimiento de un abanico de retos sistemáticos que merman nuestra capacidad de unir los dos campos de trabajo.

El interés y el compromiso de los defensores dependerá de que sus Gobiernos perciban la participación en la iniciativa como algo valioso. Mientras tanto, la capacidad de apoyo de los Grupos Temáticos también dependerá del acceso a la financiación. Hasta ahora, los únicos recursos que Alliance puede controlar son los compromisos voluntarios de otros: donantes, empresas e investigadores.

Alliance sigue en proceso de autodefinición. Sin embargo, la evolución de su modelo a lo largo de los tres últimos años sugiere que tiene capacidad para resolver la cuestión de cómo definirse dentro del espectro que va entre la red y la institución. Por un lado, como red, se pretende que sea relajada, dinámica e informal. Pero por otro lado necesita competencias institucionales y recursos para poder actuar. Todavía carece de los recursos para respaldar directamente la labor de los Grupos Nacionales y Temáticos y esto a su vez supone un reto en lo que respecta a la gestión de las expectativas, tanto de los Gobiernos de acogida como de los que están activos en la red global.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk
 Director, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk y codirector del Grupo de Trabajo sobre Investigación, Datos y Gestión del Desempeño www.solutionsalliance.org/thematic-groups/research-data-and-performance-management/

Coautor de (fecha de publicación prevista: 2017) *Refugee Economies: Forced Displacement and Development* [Economías de refugiados: desplazamiento forzado y desarrollo], Oxford University Press.

1. www.solutionsalliance.org

2. Este artículo está redactado parcialmente a partir del Resumen de la Mesa Redonda 2016 de Solutions Alliance. <http://tinyurl.com/SolutionsAllRoundtableSummary>

¿Qué está pasando en Nigeria?

Toby Lanzer

Un gran número de personas del noreste de Nigeria se han visto afectadas por la pobreza, la degradación ambiental y, sobre todo, por la violencia de Boko Haram. La necesidad de llevar allí nuestro conocimiento y nuestros recursos colectivos resulta evidente. Entonces, ¿por qué tomar cartas en el asunto sigue siendo difícil y qué podemos hacer para enderezar las cosas?

Cuando uno piensa en Nigeria le vienen a la mente muchas cosas: energía, dinero y, cada vez más, Boko Haram. Hace años que el grupo opera en el noreste del país pero adquirió notoriedad internacional en la noche del 14 al 15 de abril de 2014 cuando secuestró a más de 200 niñas en Chibok. Este incidente fue el primero de otros atentados y, durante los últimos 18 meses, la cifra de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares en el noreste de Nigeria se ha elevado hasta la asombrosa cifra de 2,2 millones. Además, lo que en un principio se vio como un “problema nigeriano” ha adquirido una dimensión regional a lo largo de la cuenca del lago Chad que abarca el norte de Camerún, la región occidental de Chad, el sureste de Níger y el noreste de Nigeria.

¿Por qué parece que se está informando poco acerca de lo que está pasando y de lo que es necesario para ofrecer protección y asistencia de forma efectiva?

Faltan noticias del noreste del país —y de hecho de toda la cuenca del lago Chad— por todas las razones equivocadas. Tal vez vivamos en un mundo con demasiadas noticias, y crisis demasiado severas. ¿Recuerdan la de Sahel en 2013? ¿O la de Gaza en 2014? Ambas quedaron a la sombra de Siria. Hay tantas crisis que podrían llenar titulares y que todo el mundo (incluidos los funcionarios del Gobierno y los dirigentes de organismos de ayuda) podría gestionar. La gravedad de cada crisis también parece haberse hecho más profunda. Más personas desplazadas, más ciudades destruidas, más pueblos incendiados, más vidas perdidas, mujeres violadas y niños fuera

de la escuela. Y así uno podría argumentar que no se puede lidiar con “otra crisis más”.

Unos cuantos días después de asumir mi actual función en julio de 2015 visité el noreste de Nigeria. Me sorprendió la cantidad de gente necesitada y desplazada, la falta de acciones para abordar la situación y pregunté a la asesora en la más confío: “¿Cómo se me ha escapado esto?” “Estabas demasiado ocupado en Sudán del Sur”, respondió. Este incisivo comentario me llevó a la conclusión de que los líderes y directores sénior que están en las capitales o incluso en mi propia institución estaban “bastante ocupados” con Siria, Ucrania y la crisis migratoria europea cuya evolución es rápida. Y, cuando pedía financiación a las embajadas en Abuja, la capital de Nigeria, a las capitales de los donantes y a mi propia institución, el comentario común era: “Esto es Nigeria, un país rico que puede ayudar a su propio pueblo”.

Abordar una crisis en un país relativamente rico resulta problemático. Sí, Nigeria tiene riqueza y debería disponer de los recursos para ayudar a su propio pueblo pero a menudo hay factores como los problemas de gobernanza o como la cuestión del “noreste marginado”. Sí, se sabe que los organismos de ayuda han acabado realizando las funciones que corresponderían a las instituciones del Estado en vez de darles apoyo y, en efecto, no queríamos que este fuera el caso en un lugar como Nigeria. Y sí, siempre hay una especie de orgullo nacional que nadie quiere dañar y, en ese sentido, atraer la atención a la situación en el noreste de Nigeria es políticamente

Nigeria: Población total 182 200 000

- Casi 2 152 000 de desplazados internos (a finales de 2015, estimación del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos).
- Más casi 555 000 desplazados internos o refugiados nigerianos en Camerún, Chad y Níger (en abril de 2016, según la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios).

De la cifra total de desplazados internos, se estima que el 12,6 % lo eran debido a conflictos en la comunidad; el 2,4 %, a desastres naturales, y el 85 % como consecuencia de la violencia de Boko Haram.

Véase Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/nigeria/figures-analysis

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones



Aldeanos desplazados, ahora en Bama, estado de Borno, Nigeria, abril de 2016.

“complicado”. Pero, dado el número de personas necesitadas, había que hacer mucho más y de manera mucho más urgente.

Escuchar lo que la gente quiere

En el noreste de Nigeria le hice a la gente de la ciudad de Maiduguri preguntas abiertas, empezando por “¿cómo van las cosas?” Lo que escuché fue esclarecedor y alentador. El principal mensaje de la gente fue: “Podemos y queremos cuidarnos solos”. La principal ayuda que necesitaban era la de las autoridades para recuperar el control de sus ciudades y pueblos, y para que les garantizaran su seguridad y protección así como la de sus hijos y su ganado. La gente también comentaba que hacía falta que las carreteras fueran seguras y que los mercados estuviesen abiertos y, al hacerlo, subrayaron que deseaban trabajar y comerciar. Los padres me manifestaron su preocupación por que los niños estuvieran perdiendo el curso escolar. Una mujer me habló con orgullo de sus nueve hijos, a los que había criado casi sola y que habían llegado a ser doctores y abogados. “No necesito vuestras mantas y cubos. Necesito saber que mi ciudad vuelve a ser segura y entonces volveré a mi casa andando”.

Nadie me dijo ni una palabra acerca de tal cosa “humanitaria” o cual cosa “de desarrollo”. Para la gente golpeada por la crisis, en especial en los entornos ya frágiles, dichas construcciones solo están presentes en las mentes de los forasteros, no en la de las poblaciones afectadas por la violencia y el desplazamiento o de las autoridades encargadas de ayudarles.

El caso de Maiduguri es instructivo: una ciudad cuya población pasó de 1 millón a 2,6 millones en cuestión de meses por culpa de

las atrocidades cometidas por Boko Haram. A su llegada, las personas desplazadas necesitaban refugio, comida y agua. Estas necesidades básicas persisten y la tentación es seguir con un enfoque de emergencia que les provea de refugio, alimentos y agua, es decir, “seguir como de costumbre”. Sin embargo, si lo reflexionamos, deberíamos recordar lo que ha pasado en entornos similares en otros lugares cuando poblaciones principalmente rurales se han visto obligadas a abandonar sus hogares y sus tierras y a buscar refugio en las ciudades. El deseo de regresar a casa se acaba enfriando a medida que pasa el tiempo. Según esto, en el caso de Maiduguri, lo verdaderamente necesario es crear una ciudad que pueda lidiar a largo plazo con una población de 2,6 millones. Los organismos de ayuda harían bien en unir su trabajo a corto y medio plazo para ayudar a las autoridades y a los autóctonos a crear refugios sostenibles en entornos que tengan suficiente agua y sistemas de saneamiento, clínicas y escuelas.

Otras organizaciones, como el Banco Mundial (que típicamente no se asocia a respuestas en entornos en crisis) planean ahora acelerar su labor en el noreste de Nigeria y en toda la cuenca del lago Chad, donde las raíces de la inestabilidad y la miseria recaen en la lamentable pobreza de la región y en la degradación de su medio ambiente. Desde la década de 1950, el lago Chad se ha reducido hasta el 20% de su tamaño original, lo que hace que sea más duro para la población acceder al agua para cubrir sus necesidades, ya sea para la gente, la agricultura o para el ganado. Al mismo tiempo, la población ha aumentado y se prevé que se duplicará en las próximas dos décadas. Si son pobres y no disponen de agua,

podemos estar seguros de que aumentarán las tensiones sociales, sobre todo si los extremistas violentos siguen ahí para inmiscuirse en un entorno ya complejo de por sí.

Salir de nuestros “silos”

Distintas partes de la comunidad internacional necesitan colaborar con las autoridades nigerianas para respaldar sus intentos de estabilizar la situación y de sentar las bases para la paz y la estabilidad. En primer lugar y más importante, los países de la región se han unido para formar un grupo de trabajo conjunto multinacional para abordar la inestabilidad. Se ha obtenido el respaldo de diferentes partes de la comunidad internacional como la Unión Africana, Francia y Reino Unido, que ha establecido un equipo en Maiduguri que asesora a las fuerzas de seguridad nigerianas acerca de cómo enfrentarse a Boko Haram (y cómo hacerlo con el debido respeto por los derechos humanos). Aunque siempre atendiendo a los principios de la independencia operativa y la imparcialidad, los organismos de ayuda necesitan colaborar más de cerca con otras partes del sistema internacional,

como los agentes que trabajan en el entorno pero que no son organismos de ayuda. Es el caso del noreste de Nigeria, donde varias instituciones trabajan dentro de “silos” de desarrollo, medioambientales, humanitarios, de derechos humanos, políticos y de seguridad, la relevancia y la necesidad de dicha colaboración debería ser evidente. La alternativa —seguir en nuestros respectivos silos— supone perder una oportunidad de entendernos y crear los recursos colectivos que podríamos aportar a un entorno. Esto es tan lógico como ficticio.

Si podemos aprender a colaborar de forma efectiva, en línea con lo que las propias comunidades nos dicen sobre la situación y en apoyo a las autoridades legítimas sobre el terreno, podemos ayudar a la gente no sólo a sobrevivir sino también a encontrar su camino para salir de la crisis y prosperar antes.

Toby Lanzer twitter.com/tobylanzer

Subsecretario General de las Naciones Unidas y Coordinador Regional de Asuntos Humanitarios para Sahel, y ex estudiante invitado del Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford. El autor ha redactado este artículo a título personal.

La debilidad de las salvaguardas de reasentamiento en la minería

John R. Owen y Deanna Kemp

Dados los niveles de incertidumbre en torno a las actividades mineras, es más que cuestionable si las actuales prácticas de planificación pueden salvaguardar a las personas de los riesgos asociados al desplazamiento y al reasentamiento, y si las prácticas de la industria son coherentes con la responsabilidad de respetar los derechos humanos.

Estudios acerca del desplazamiento y del reasentamiento asociados con las explotaciones mineras siguen demostrando de forma fehaciente que existen altos niveles de empobrecimiento entre las personas desplazadas¹, y que los intentos por adquirir conocimiento y prácticas de gestión en la industria minera que cumplan con los estándares internacionales son débiles². Sus repercusiones son muy graves. Las comunidades de acogida y asentamiento se tendrán que enfrentar a que aumente el riesgo de que se violen los derechos humanos, y de que aumente la pobreza y la inestabilidad social. Los Gobiernos asumirán responsabilidades a largo plazo provocadas

por el desplazamiento, entre ellas, el tener que tratar con el riesgo de empobrecimiento en zonas remotas. Las empresas verán cómo aumentan sus detractores y cómo su reputación se pone en entredicho, al mismo tiempo que los costes operativos irán en aumento mientras las cuestiones de reasentamiento sigan sin resolverse. Por último, las instituciones financieras internacionales (IFI, por sus siglas en inglés) sufrirán el aumento del escrutinio público sobre si respetan adecuadamente los derechos humanos básicos cuando presten dinero a los sectores extractivos.

El Banco Mundial estableció en 2001 su Política Operativa sobre el Reasentamiento Involuntario (OP 4.12), que se basó en una serie

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

de riesgos de desplazamiento y reasentamiento conocidos para guiar a los acreedores y a los Estados a tomar las diligencias debidas en los proyectos de desarrollo a gran escala. El modelo de Riesgos de Empobrecimiento y de Reconstrucción para el reasentamiento³ de Michael Cernea es muy reconocido como base conceptual para el marco político de reasentamiento del Banco Mundial y para su Norma de Desempeño 5 de la Corporación Financiera Internacional (IFC PS5, por sus siglas en inglés) sobre adquisición de terrenos y reasentamiento involuntario⁴. La IFC PS5 se ha convertido en la norma internacional por defecto para el sector minero y aunque las organizaciones civiles de carácter social no hayan ratificado de forma explícita las normas IFC, en la práctica se acepta que estas normas ofrecen una protección mínima a las poblaciones afectadas de los conocidos riesgos de reasentamiento.

El desplazamiento es algo que ocurre comúnmente en las explotaciones mineras pero hay una marcada ausencia de datos acerca de su escala y frecuencia. Disponemos de datos a nivel individual pero depende de los promotores o de terceros que se revele la documentación de planificación. Entre los casos individuales se incluyen los siguientes:

- La fase de construcción de la mina de oro de Ahafo, en Ghana, conllevó el reasentamiento de 823 familias (2004).
- La mina de oro de Nui Phao, en Vietnam, reasentó a 884 familias (2005).
- La mina de Limpopo de Anglo America, en Sudáfrica, reasentó a aproximadamente 957 familias (2005).
- La mina de carbón de Phulbari, en Bangladesh, supuestamente reasentó a 9 760 familias (en torno a 2008).
- La mina de carbón de Prodeco (Glencore y Xstrata), en Colombia, reasentó a 600 familias (2010).

La planificación en un mercado altamente volátil

En las normas de salvaguarda internacionales se da por sentado que los riesgos asociados al desplazamiento y al reasentamiento pueden predecirse y paliarse. Si los promotores hicieran el esfuerzo de identificar los riesgos y realizar su planificación en consecuencia,

el número de riesgos que afectarían a la población desplazada sería menor. Una segunda suposición es que los promotores trabajarán activamente para proteger sus propios intereses, por lo que las normas se diseñan para ayudar a las empresas a diagnosticar y responder a riesgos basados en proyectos y a proteger su llamada “licencia social para operar”. En conjunto, estas dos suposiciones sugieren que los riesgos de reasentamiento pueden gestionarse y que las empresas mineras invertirán en la planificación del reasentamiento porque va a favor de sus intereses. Sin embargo, existen pocas pruebas que sugieran que las empresas mineras estén de acuerdo en que invertir en salvaguardas sociales tenga “sentido para el negocio”. Al contrario, muchas no calculan el coste total del reasentamiento y tienden a aplazar la asignación de los recursos necesarios.

La capacidad de los promotores de predefinir el alcance de un proyecto de capital intensivo a gran escala resulta vital para la propuesta de “planificar una salvaguarda”. Saber qué tierras serán necesarias; qué repercusiones habrá en según qué lugares; en qué fase del ciclo vital de la mina y bajo qué condiciones de mercado será fundamental para que el promotor pueda diseñar y gestionar de forma efectiva un programa de medidas que sean apropiadas y asumibles para la minimización del impacto negativo que tendrá sobre las personas su reasentamiento. Pero predefinir estos elementos resulta difícil cuando se empieza a producir en una mina a gran escala; especialmente dadas las variables como la disponibilidad de terrenos asequibles, así como de agua, energía y nuevas tecnologías, y cuando las condiciones de mercado cambian deprisa, como la demanda de bienes de los consumidores. Esto puede dar lugar a que haya proyectos que tomen las tierras (y provoquen desplazamientos) sobre una base ad hoc y oportunista más que como una actividad “inicial” organizada (es decir, al comienzo del proyecto minero). Una buena parte de los reasentamientos tiene lugar como consecuencia de expansiones de proyecto durante la fase operativa de la vida de la mina una vez que el proyecto ha demostrado ser rentable. A menos que los planes de reasentamiento y mineros tengan en cuenta este factor de incertidumbre, y que la planificación tenga lugar dentro de un marco institucional de gobernanza responsable, ésta no podrá ser el instrumento de salvaguarda que damos por sentado que debe ser.

Incertidumbre, regulación y consentimiento informado

Cuando los Gobiernos permiten en un primer momento un proyecto minero, los permisos se basan en un diseño del proyecto con riesgos declarados y planes para paliarlos. Cuando las comunidades participan en procesos consultivos, es el diseño del proyecto inicial el que se les presenta y sobre el que se debate. No se sabe cómo será el proyecto en el futuro. Las expansiones mineras, aun cuando son graduales, provocan cambios en el uso de las tierras y tienen repercusiones sociales y medioambientales. Un proyecto que —sobre el papel— no implicaba un reasentamiento involuntario en las primeras etapas, poco después puede necesitar que se produzcan reasentamientos para que siga siendo económicamente viable. Por ejemplo, la mina de oro de Ahafo de Newmont, en Ghana, reasentó a comunidades en cuatro fases distintas entre 2004 y 2012 para amoldarse a infraestructuras adicionales y a un aumento de la necesidad de tierras.

Como actividad inicial, la planificación de reasentamiento permite a los promotores y Gobiernos tomar decisiones sobre los servicios sociales y económicos necesarios para ayudar a las comunidades desplazadas y a las de acogida, y cómo esos costes se satisfarán durante la duración del proyecto y también después. La ventana de la planificación para los desplazamientos que podrían producirse en la fase operativa de la vida de la mina a menudo es estrecha, lo que tiende a provocar una planificación reactiva a corto plazo sin estrategias claras acerca de cómo gestionar los riesgos de reasentamiento ahora y en el futuro. En la mina de oro de Porgera, en Papúa Nueva Guinea, muchas familias han sido reubicadas a lo largo de los últimos treinta años en más de una ocasión dentro del área geográfica cubierta por la zona arrendada de la mina. Esta práctica de reubicación ad hoc y la incertidumbre de si serán necesarias reubicaciones adicionales constriñen la capacidad de operar de la mina e impide a los residentes mantener sus estándares de vida básicos.

Otras consideraciones iniciales ponen de relieve los derechos humanos. La cuestión del “consentimiento libre, previo e informado” (FPIC, por sus siglas en inglés) eleva importantes cuestiones acerca de cómo se ejerce el poder en la mayoría de los proyectos de desarrollo. Aunque la interpretación de lo que el FPIC puede ofrecer a las comunidades

varía, se entiende generalmente como algo que da prioridad a los derechos de las personas indígenas, con organizaciones de defensa que enfatizan el derecho de las comunidades al veto de proyectos de desarrollo. Aunque muchas jurisdicciones internas del país no apoyen el derecho de las comunidades locales a rechazar proyectos en el acto, el FPIC se está promoviendo cada vez más como un medio para reforzar la voz de las comunidades en los procesos de consulta, incluidos los que se refieren al reasentamiento.

Como en el caso anterior, el mayor reto existe sobre si las comunidades que dan su consentimiento para un proyecto minero tienen derecho a actuar cuando inevitablemente evolucione más allá de lo que las partes habían acordado al principio. Aunque en algunos casos las empresas puedan retrasar el reasentamiento hasta que sea inevitable, también es verdad que puede que no dispongan de información sobre cómo se desarrollará el proyecto en el futuro. Aun en los casos en los que las empresas tienen acceso a dicha información, es posible que no participen en un proceso de diálogo significativo con las comunidades afectadas.

Con esto no queremos sugerir que no pueda o no se haya realizado una planificación en estas circunstancias. La cuestión es más bien si esa planificación tiene el efecto de salvaguarda que se le presupone en los marcos políticos internacionales y corporativos. La provisión de información, de elección y de oportunidades de consulta son todas posibles, aun cuando se haya llevado a cabo la planificación del reasentamiento sobre una base ad hoc u oportunista. Se pueden crear actividades participativas incluso dentro



La población local contra el Proyecto de Carbón de Phulbari en una marcha de protesta de siete días y 250 millas, octubre de 2010.

de marcos temporales muy pequeños, y la información puede difundirse de modo que satisfaga unos requisitos básicos. Sin embargo, la integridad del proceso resulta claramente vital para mantener el valor subyacente de la planificación como salvaguarda. Esto implicaría gestionar para que los promotores asuman la responsabilidad activa de la planificación y la gestión de los riesgos de reasentamiento. Las particularidades de la industria minera y la tendencia de las empresas a retrasar el reasentamiento hasta que sea necesario para el buen desarrollo del negocio plantean serias dudas sobre su capacidad para salvaguardar mediante la planificación. A menos que haya un mayor compromiso a gestionar el reasentamiento —no solo planificar de cara al desplazamiento— el empobrecimiento seguirá siendo obligado para las personas reasentadas por la minería.

Incentivos y factores de disuasión ineficaces

Las naciones van actualizando de forma progresiva sus leyes mineras y medioambientales relacionadas con el reasentamiento con el fin de alinear más los instrumentos reguladores nacionales con las normativas y los marcos políticos internacionales. Al mismo tiempo, las ONG están haciendo una campaña más activa contra las empresas mineras que no protegen a las personas desplazadas de los riesgos del reasentamiento. Aunque haya fuertes incentivos para planificar el desplazamiento y el reasentamiento, la idiosincrasia de la industria minera irá en contra de la planificación inicial.

El sector minero lleva mucho tiempo promoviendo la opinión de que lo que más le interesa a la industria es invertir en iniciativas de responsabilidad social y corporativa y mantener fuertes relaciones con las comunidades de acogida. De acuerdo con conceptos como la “licencia social para operar”, las empresas mineras necesitan “acordar” un nivel de desempeño social para seguir operando en un contexto dado. La licencia social asume que las comunidades pueden retirar su apoyo (y así lo harán) a un proyecto minero, y que hacerlo afectaría enormemente a la viabilidad económica del negocio de forma que las empresas mineras deben gestionar de forma proactiva el riesgo de perder su licencia social por su propio interés.

Las actuales pruebas sugerirían, no obstante, que las empresas mineras no ven el

reasentamiento como un riesgo significativo para la licencia social o para la viabilidad de sus operaciones. Parece más bien que las empresas ignoran el riesgo hasta el momento en que se producen esas repercusiones y la crisis representa un peligro para su negocio. En otras palabras, es poco probable que las empresas hagan lo correcto si no es porque lo contrario sería malo para el negocio.

Si quienes prestan el dinero participasen directamente en el proceso para permitir el desplazamiento, se podría esperar una supervisión adicional que mejorara el modo en que los promotores enfocan la gestión de los riesgos de reasentamiento. Sin embargo, una reciente encuesta interna realizada por el Grupo del Banco Mundial y los informes de diversas consultoras e investigadores destacan su falta de implicación, aun en el caso de que se hayan detectado repetidos ejemplos de incumplimiento. Más que reducir el riesgo de reasentamiento, los acreedores se han convertido en cómplices de los efectos empobrecedores de la minería.

Cuando los riesgos de reasentamiento se materializan, las personas desplazadas se enfrentan a daños y privaciones reales. Son necesarios cambios importantes en las prácticas de la industria minera si queremos que las salvaguardas sociales tengan un efecto significativo sobre el terreno.

John Owen jowen@in-dev.org

Investigador adjunto sénior honorario, Centro de Responsabilidad Social Minera, Universidad de Queensland.

Deanna Kemp d.kemp@smi.uq.edu.au

Profesora adjunta, Centro de Responsabilidad Social Minera, Universidad de Queensland.

www.csrmin.uq.edu.au

1. Adam A. B., Owen J. R. & Kemp D. (2015) “Households, livelihoods and mining-induced displacement and resettlement” [Hogares, medios de vida y desplazamiento inducido por la minería], *The Extractive Industries and Society* 2(3), 581-589;
- Owen J. R. y Kemp D. (2015) “Mining-induced displacement and resettlement: a critical appraisal” [El desplazamiento y el reasentamiento inducido por la minería: evaluación crítica], *Journal of Cleaner Production*, 87, 478-488.
2. Véase Lewis C. (2012) “La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos”, *Revista Migraciones Forzadas* número 41 www.fmreview.org/es/prevenccion/lewis
3. Cernea M. M. (2000) ‘Risks, safeguards and reconstruction: A model for population displacement and resettlement’ [Riesgos, salvaguardas y reconstrucción: un modelo para el desplazamiento y el reasentamiento de la población], *Economic and Political Weekly*, 35(41), 3659-3678.
4. Corporación Financiera Internacional (2012) *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social* www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES



Causas y consecuencias del reasentamiento de refugiados sirios en Canadá

Anne-Marie Bélanger McMurdo

A finales de febrero de 2016, Canadá cumplió con su promesa de reubicar a 25 000 refugiados sirios. Sin embargo, esta iniciativa ha generado una tensión considerable en los servicios de asentamiento que reciben los refugiados tras su llegada, y plantea interrogantes acerca de un trato justo para los demás refugiados.

El compromiso de Canadá a finales de 2015 de aceptar a 25 000 refugiados sirios para reubicarse tuvo lugar cuando otros países consideraban medidas tales como confiscar los bienes de los refugiados, registrar a refugiados musulmanes que ingresaban al país o cerrar las fronteras a los refugiados por completo. ¿Por qué fue Canadá en contra de una tendencia creciente y cuáles fueron las consecuencias?

Algunos factores pueden ayudar a explicar la acción de Canadá. En primer lugar, la respuesta pública de Canadá a la crisis de los refugiados sirios se ha potenciado mucho con el paso del tiempo. Esto cobró más fuerza con la noticia de la muerte de Ayan Kurdi, un niño sirio de tres años de edad que se ahogó mientras viajaba en barco desde Turquía a Grecia con su familia, que, como se conoció más tarde, se le había negado el reasentamiento en Canadá. Este evento marcó un momento crítico, y fortaleció la protesta pública para que el Gobierno canadiense cambiara sus políticas, que antes eran más restrictivas con los refugiados.

En segundo lugar, las elecciones nacionales en Canadá en octubre de 2015 resultaron oportunas. Durante la etapa previa a las elecciones, los candidatos a primer ministro respondieron a la opinión pública a favor de un mayor reasentamiento, y cada uno de ellos presentó su propio compromiso de reasentar a los refugiados sirios.

En tercer lugar, los ciudadanos querían que su Gobierno coincidiera con la retórica de la identidad canadiense, que se muestra compasiva, comprometida activamente en la comunidad internacional y abierta a los recién llegados. No fue ninguna sorpresa que los ciudadanos presionaran al Gobierno para que intentara reubicar a los sirios, dada la firme voluntad de muchos de ellos para participar de forma activa en el patrocinio de los refugiados. La sociedad civil en Canadá desempeña un papel importante en la tarea de reasentamiento porque los individuos

pueden reasentar a los refugiados a través de un programa llamado el "Grupo de los 5", en el cual cinco o más ciudadanos canadienses o residentes permanentes pueden postularse para patrocinar la llegada de refugiados a Canadá y asumir la responsabilidad de ayudarlos después de que lleguen.¹

Recursos para el reasentamiento

El reasentamiento es una forma de responsabilidad compartida y un reconocimiento de cooperación internacional entre países. Sin embargo, no existe ningún imperativo legal para reubicar a los refugiados, y los países elijen aceptarlos de forma voluntaria y pueden establecer sus propios cupos y criterios. La decisión de Canadá de aceptar a 25 000 refugiados sirios² fue, en este sentido, una elección propia.

El compromiso del nuevo Gobierno de Canadá de reubicar a los sirios se vio impulsado principalmente por el ímpetu de las elecciones, y luego por la necesidad de demostrar la capacidad de pronta respuesta del gobierno. De hecho, cuando el Gobierno ganó las elecciones en octubre de 2015, no estaba claro cómo cumpliría su promesa de reubicar a 25 000 refugiados sirios en Canadá. Como resultado, los plazos tuvieron que posponerse, desde finales de 2015 a finales de febrero de 2016. Desde las elecciones, el Gobierno federal se ha esforzado mucho para cumplir su objetivo de reubicar



mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

a 25 000 refugiados sirios, pero el enfoque en esta cantidad puede haberse dado a expensas de la calidad de los servicios provistos.

Lamentablemente, los servicios de asentamiento en Canadá aún no han recibido el mismo apoyo del gobierno que se ofreció en el reasentamiento físico de los refugiados a Canadá. En otras palabras, la enorme y rápida entrada de refugiados causó que los servicios de asentamiento sobrepasaran su capacidad, sin los recursos suficientes para atender de manera adecuada las necesidades de los refugiados, ni tiempo para recaudar fondos adicionales.

Tras recortes constantes en el sector del asentamiento por parte del gobierno anterior, los servicios para los "recién llegados" (aquellos que se dedican a dar la bienvenida y a asistir a las personas reubicadas y a otros inmigrantes) han estado luchando para responder al aumento de las llegadas. A causa de la cantidad de llegadas, inscribir a los refugiados en clases de idiomas o en escuelas y asignarles una vivienda, por nombrar solo unos pocos servicios, han resultado

tarefas desafiantes. Por ejemplo, los refugiados se han alojado en viviendas temporales durante más semanas de lo habitual.³ En respuesta, el sector privado y la sociedad civil han desempeñado un papel muy activo para llenar este vacío a la hora de responder a las necesidades de los miles de refugiados sirios. Sin embargo, también es necesario contar

con la presencia de profesionales capacitados que puedan apoyar a este grupo específico de personas y satisfacer sus necesidades diversas y complejas, en especial para los refugiados asistidos por el Gobierno, que están más necesitados y vulnerables que otros grupos de recién llegados.

¿Un trato justo?

En respuesta a la opinión popular, el Gobierno de Canadá ofrece beneficios especiales a los

refugiados que llegan de Siria. Por ejemplo, los refugiados sirios que llegaron después de que el nuevo gobierno alcanzara el poder (a diferencia de los refugiados de otras nacionalidades y de los refugiados sirios anteriores) no tienen que devolver el préstamo para el viaje que les proporcionó el gobierno para poder trasladarse a Canadá. ¿Pero qué ocurre con los sirios que llegaron cuando el gobierno anterior ejercía el poder? ¿Qué pasa con los demás refugiados que se reubican al mismo tiempo que los sirios? En el intento de presentar una visión amable y empática hacia la población siria, el Gobierno ha creado efectivamente dos clases de refugiados, sin respetar los principios de justicia y equidad. Otros (entre los cuales se encuentran muchos del sector privado y de los servicios sociales) siguieron el ejemplo y ofrecieron varios beneficios a los sirios recién llegados a Canadá. Sin embargo, esta bienvenida tiene el efecto de hacer invisibles a los demás refugiados. Los expertos, los profesionales y los defensores de los refugiados de Canadá han hecho un pedido de justicia y equidad en esta respuesta.

Canadá está asumiendo, a nivel nacional e internacional, un compromiso claro y positivo con los refugiados. La cantidad de acciones realizadas en los últimos meses ha sido notable para un cuerpo de Gobierno nacional, como también lo ha sido la respuesta favorable del público canadiense. Además, Canadá tiene un alto nivel de servicios de asentamiento gracias a la prioridad del país para integrar a los recién llegados y a la existencia de un sistema de asentamiento ya establecido. ¿Pero cuál es la opinión con respecto a las implicaciones a largo plazo en materia de asentamiento de estos refugiados (y de los otros)? Dado que alrededor de 10 000 refugiados se reubican en Canadá en un año determinado,⁴ 25 000 refugiados sirios en cuatro meses y por sobre el reasentamiento de 10 000 sirios asistidos por el gobierno a finales de 2016⁵ seguramente generarán mucha tensión en la prestación de servicios a los refugiados durante el año próximo y durante más tiempo.

Con los atentados recientes en París y Bruselas y las olas posteriores de islamofobia, la iniciativa de reasentar sirios en Canadá supone un gran desafío para los canadienses. La seguridad en el proceso de reasentamiento es un tema de debate público y una cuestión controvertida, por lo que ahora el Gobierno difunde información sobre el reasentamiento de forma periódica con el fin de aliviar el temor de los ciudadanos canadienses.



Solo el tiempo dirá si el nuevo gobierno continuará fortaleciendo el apoyo al sector del asentamiento y demostrará (después de que los plazos hayan pasado y de que los objetivos se hayan cumplido) que valora la integración exitosa de los refugiados. Pero si se logra con éxito esta acción y si se puede cumplir con los cupos ambiciosos según las circunstancias correctas, muchos tienen la esperanza de que el ímpetu de esta respuesta pueda mantenerse para iniciativas futuras de reasentamiento en Canadá. La pregunta ahora es si este apoyo extraordinario para los refugiados en Canadá se transformará en una red posterior a la llegada a gran escala más fuerte de ayuda y servicios a los refugiados, así

como en el mantenimiento del apoyo para el reasentamiento masivo en los próximos años.

Anne-Marie Bélanger McMurdo
abelangermcMurdo@gmail.com

Antigua alumna de maestría, Centro de Estudios de Refugiados, Universidad de Oxford; en la actualidad, trabaja en Toronto, Canadá. Este artículo se escribió a título personal.

1. www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/groups.asp
2. Refugiados que combinaban el patrocinio privado y la asistencia gubernamental.
3. www.cbc.ca/news/canada/refugees-housing-moving-in-1.3476893
4. www.cic.gc.ca/english/refugees/canada.asp
5. www.cbc.ca/news/politics/liberals-immigration-levels-plan-2016-1.3479764

Retorno voluntario asistido: consecuencias para las mujeres y los niños

Monica Encinas

Los programas de retorno voluntario asistido por lo general envían a las mujeres y a los niños a lugares de inseguridad e incertidumbre. El análisis de la práctica en el Reino Unido pone en relieve los problemas inherentes y la necesidad de volver a examinar este tipo de programa.

Los programas de retorno voluntario asistido (AVR, por sus siglas en inglés) son planes destinados a ayudar a los solicitantes de asilo a regresar a sus países de origen. Los programas por lo general ayudan a los refugiados a organizar su viaje y les brindan apoyo financiero para poder comenzar una nueva vida en sus países de origen. ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han promovido estos planes durante más de una década, y se invirtieron millones de dólares en ellos.

En el Reino Unido, AVR se divide en tres programas individuales: retorno voluntario asistido para inmigrantes en situación irregular (AVRIM, por sus siglas en inglés), retorno voluntario asistido para familias y niños (AVRFC, por sus siglas en inglés) y programa de retorno voluntario asistido y reintegración (VARRP, por sus siglas en inglés). Los tres programas están abiertos a solicitantes de asilo desestimados, y AVRFC y VARRP están abiertos a aquellos con solicitudes de asilo pendientes. El programa se encarga de pagar el viaje y los participantes reciben una suma en efectivo de hasta £2000 (US\$2800). Sin

embargo, el hecho de contar con una solicitud AVR aprobada significa que el individuo pierde su solicitud de asilo y que no podrá ingresar al Reino Unido durante cinco años.

Motivos para preocuparse

En primer lugar, existen serias dudas sobre cómo de “voluntarios” son estos programas, en especial para las mujeres. Los planes de repatriación se realizan en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, que tienen intereses particulares en limitar la cantidad de inmigrantes y de refugiados que intentan ingresar cada año. Algunas ONG sienten que muchas personas participan solo porque se ven acorraladas después de que los gobiernos les retiran de forma estratégica los servicios básicos y las amenazan con la deportación. No son los únicos que piensan esto. La investigadora Anne Koch sugiere que los programas AVR de ACNUR y OIM deben considerarse planes “inducidos por el Estado”, ya que les permiten a los gobiernos occidentales dejar la deportación en manos de estas dos organizaciones. Además, señala que “cuando los retornos forzados y voluntarios se persiguen en conjunto, la noción de

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

voluntariedad queda comprometida".¹ En 2013 otro estudio mostró que algunos funcionarios del gobierno admitieron que amenazaban a las personas con la deportación para así aumentar la participación en los programas AVR.² Según investigaciones recientes, una de las consecuencias del modelo AVR (con su énfasis en la "elección") es que hace responsables de las consecuencias de su retorno a los refugiados, y absuelve al Ministerio del Interior de cualquier responsabilidad y situación que afecte la vida y la seguridad de los refugiados.³

Una evaluación del Ministerio del Interior del Reino Unido reveló que las mujeres refugiadas sentían que tenían poco que decir sobre su participación en los programas AVR del Reino Unido porque quienes tomaban las decisiones eran los hombres de sus comunidades u hogares.⁴ También se sienten cada vez más presionadas para inscribirse en los programas AVR, debido a los cortes constantes de los servicios esenciales. Por ejemplo, en el Reino Unido y en la Unión Europea, se les ofrece más dinero a las mujeres afganas que a los hombres para irse, pero con la condición de que lleven a sus hijos con ellas.

Cabe señalar que algunas ONG que antes no estaban de acuerdo con los programas AVR cambiaron de opinión porque creen que representan una opción más humana que la deportación y que, además, fortalecen el apoyo político y público para la institución del asilo en su conjunto. Aun así, la voluntariedad de los programas AVR sigue generando serias preocupaciones, en especial para las mujeres y los niños que no pueden opinar o que pueden verse obligados a volver a países donde los derechos humanos y la seguridad siguen siendo muy cuestionables.

En segundo lugar, el retorno a las zonas de conflicto es muy peligroso para las mujeres y los niños. La mayoría de los solicitantes de asilo que participan en los programas AVR regresan a zonas aún en conflicto (como Afganistán y Somalia) donde una reinserción segura y prolongada es casi imposible. Un informe de autoevaluación de julio de 2013 de ACNUR sobre su programa para repatriar a los refugiados afganos a Afganistán (el programa más grande de ACNUR) puso en relieve cómo la organización continúa luchando para apoyar la reintegración social y económica en Afganistán.⁵ Ese mismo año, el Observatorio de Derechos Humanos recomendó que ACNUR y OIM dejaran de centrarse en los programas AVR debido a la creciente

inseguridad y a la incapacidad de proporcionar asistencia adecuada tras el regreso.⁶

La realidad para las mujeres que enfrentan el retorno a su país de origen es aterradora. En muchos de estos Estados frágiles, la persecución por motivos de género sigue siendo una amenaza constante. Un estudio mostró que varias mujeres afganas decidieron someterse a una ligadura de trompas (cirugía para prevenir la concepción) antes de viajar, ya que temían que los servicios de salud en Afganistán no pudieran proporcionar anticonceptivos.⁷ En otro estudio, las mujeres somalíes expresaron su angustia con respecto a las violaciones y a las opresivas obligaciones culturales y religiosas que podrían sufrir al volver. Además, las prácticas de esterilización forzada de China han hecho que muchas mujeres se resistan al retorno. El mismo informe destaca el peligro que representan los desplazamientos secundarios o terciarios para las mujeres que no pueden instalarse de forma segura después de regresar.⁸

En el caso de los niños refugiados que regresan a zonas de conflicto, las experiencias traumáticas de crisis y desplazamiento se agravan, lo que ocasiona grandes daños psicológicos y trastornos mentales, y por lo general el apoyo psicosocial es muy limitado o nulo.

Los programas AVR que repatriarían a las personas a zonas de conflicto no pueden proporcionar una de las cosas más importantes para un retorno sostenible: el acceso a redes sociales. Estas relaciones les proporcionan a las mujeres repatriadas el acceso a tierras, empleo, educación y otros servicios básicos, así como también información valiosa y apoyo de las demás personas. Estos elementos son esenciales para asegurarse y llevar una vida independiente. Sin embargo, construir y participar en las redes se torna muy difícil en las zonas de conflicto donde las comunidades y los contactos han sido dañados por años de guerra.

En tercer lugar, participar en estos programas implica consecuencias legales sumamente peligrosas. Todos los participantes de los programas AVR deben firmar una declaración de retorno voluntario. Este es un documento jurídico por el cual los participantes expresan el deseo de regresar de forma voluntaria a su país de origen. Esto causa mucha preocupación porque las solicitudes de asilo dependen de un factor principal: demostrar un temor de persecución

verdadero en el país del que se está huyendo. El hecho de firmar una declaración AVR de retorno voluntario implica que ya no se le teme a la persecución y es probable que cualquier declaración futura (si las condiciones en el país de retorno empeoran), pierda credibilidad ante los ojos de la ley. Una nueva solicitud de asilo se enfrentaría a obstáculos legales graves dado que el solicitante ha regresado a su país de origen en el pasado.

Conclusión

Es evidente que el principio que sustenta la creación de los programas AVR es muy problemático, desde el punto de vista legal y desde la postura de la política de derechos humanos. Posiciona a los actores internacionales como ACNUR y OIM en una relación difícil con los gobiernos nacionales, y las agencias respaldan efectivamente a estas últimas en el control de la migración y de las fronteras por medio de la repatriación. Muchas personas toman la decisión de unirse a los programas porque saben que la sombra de la deportación está sobre ellas. Puede que no siempre sea posible que las propias mujeres tomen la decisión de volver. Además, la mayoría de las mujeres y los niños que participan en los programas AVR regresan a zonas de conflicto donde enfrentan otras dificultades, persecuciones y posibles desplazamientos. Los gobiernos nacionales, ACNUR y OIM deben replantearse este tipo de política de migración.

Monica Encinas

monica.encinas.lepingwell@gmail.com

En la actualidad trabaja en el sector de las organizaciones benéficas en el Reino Unido.

1. Koch A (2013) "Programas de repatriación voluntaria asistida", *Revista Migraciones Forzadas* nº 44 www.fmreview.org/es/detencion/wch
2. Morris H y Salomons M (2013) 'Difficult Decisions: A Review of UNHCR's engagement with Assisted Voluntary Return programmes' [Decisiones difíciles: un examen de la participación de ACNUR en los programas de retorno voluntario asistido], Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas de ACNUR (SEEP) www.unhcr.org/51f924209.html
3. Anderson B y McGhee D (2014) 'Tried and Trusted? The role of NGOs in the Assisted Voluntary Returns of Asylum Seekers and Irregular Migrants' [¿Comprobado y confiable? El papel de las ONG en el retorno voluntario asistido de los solicitantes de asilo e inmigrantes en situación irregular], COMPAS Breakfast Briefing Summary www.compas.ox.ac.uk/media/BB-2014-Tried_Trusted_Voluntary_Returns.pdf
4. Black R et al (2011) 'Understanding Voluntary Return' [Entender el retorno voluntario], Ministerio del Interior y Centro de Investigación sobre Migración de Sussex <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5004.pdf>
5. Véase la nota final 2.
6. Observatorio de Derechos Humanos (2013) 'Unwelcome Guests: Iran's violation of Afghan refugee and migrant rights' [Huéspedes poco deseados: la violación de refugiados afganos y de los derechos de los inmigrantes en Irán] www.hrw.org/report/2013/11/20/unwelcome-guests/irans-violation-afghan-refugee-and-migrant-rights
7. Tober D (2007) "'My body is broken like my country': Identity, Nation, and Repatriation among Afghan Refugees in Iran" [Mi cuerpo está destrozado como mi país: identidad, nación y repatriación entre los refugiados afganos en Irán] *Iranian Studies*, Vol. 40, nº 2, pp 263-285. www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00210860701269584#.VZvUNxtVhHw
8. Véase la nota final 4.

Evaluaciones psicosociales de la edad en el Reino Unido

Debbie Busler

Los procedimientos precarios de evaluación de la edad pueden tener consecuencias devastadoras. La nueva guía para trabajadores sociales en Inglaterra pretende asegurar que la edad de los niños solicitantes de asilo se evalúe de forma más justa, más ética y con más precisión.

La evaluación de la edad es un proceso para determinar la edad de los jóvenes no acompañados y sin documentos (o que no los han compartido) en los países donde buscan refugio. Mientras la "crisis" europea de refugiados continúa, más niños viajan solos a Europa. Y el aumento en la migración hace que sea más probable que las familias se separen, dejando que los jóvenes encuentren su propio camino.

El derecho internacional, junto con la Convención sobre los Derechos del Niño, y varias legislaciones nacionales están diseñados para proteger a los niños, incluyendo a aquellos que solicitan asilo. El objetivo de estas leyes y políticas es garantizar que haya más sistemas seguros de inmigración o sistemas de bienestar infantil con ventajitas especiales y salvaguardas. Es fundamental que los niños sean protegidos de forma adecuada y que reciban los servicios que necesitan y a los que tienen derecho, como

alojamiento adecuado y educación. Para ello, es necesario determinar la edad de todos aquellos que buscan asilo que puedan ser niños.

En toda Europa, se emplean varios métodos, desde evaluaciones médicas, dentales y psicosociales, o cualquier combinación de estas, pero ninguna produce resultados exactos.¹ En solo unos pocos países de Europa los trabajadores sociales participan en las evaluaciones de la edad; la mayoría de los países utiliza una entrevista de determinación de edad que realizan funcionarios de inmigración. La mayoría (24 de 30 países) utiliza radiografías carpianas (mano/muñeca), y casi la mitad implementa radiografías de la clavícula o dentales como parte de su proceso de determinación de la edad. Alrededor de un tercio observa la madurez sexual. El uso de radiografías en sí genera controversias; por ejemplo, la Asociación Dental británica ha declarado que es “inadecuado y poco ético tomar radiografías de personas cuando no existe ningún beneficio de salud para ellos”.²

Sin importar el tipo de evaluación de la edad, el rango habitual de edades posibles es de dos a tres años en cualquiera de los extremos de la edad sugerida. En el caso de una persona joven, esto puede marcar una gran diferencia. Alrededor de dos tercios de los países europeos les dan a los jóvenes el beneficio de la duda durante la determinación de la edad. El carácter polémico e inexacto de las evaluaciones de la edad significa que la práctica se discute con frecuencia en diversos foros, pero los cambios en el proceso son lentos.

Novedades

El Reino Unido ha reforzado recientemente su avance hacia un modelo carácter puramente psicosocial para las evaluaciones de la edad. Las evaluaciones psicosociales implican entrevistar y observar a los jóvenes (con contribuciones de otros profesionales que trabajan con ellos); además, se analizan sus vidas (teniendo en cuenta los aspectos físicos, emocionales, familiares, educativos y más allá), en especial todo lo que tiene que ver con su entorno social, tanto actual como del pasado. Estos tipos de evaluaciones, realizadas por trabajadores sociales, se han llevado a cabo durante más de una década en el Reino Unido, pero sin ninguna guía oficial, a pesar de años de peticiones por parte de los trabajadores sociales y las ONG para ayudar a completar estas evaluaciones especializadas. Sin ninguna guía, la calidad de las determinaciones de

la edad variaba mucho y los desafíos legales resultantes demostraron que las autoridades locales malgastaban tiempo y dinero en realizar evaluaciones de edad secundarias o luchar contra revisiones judiciales. En 2013 se creó, por fin, un grupo de trabajo para remediar esta situación, y en octubre de 2015 la Asociación de Directores de Servicios Infantiles publicó una guía para trabajadores sociales que realizaban evaluaciones de la edad en Inglaterra.³

La nueva guía de trabajo social busca proporcionar un marco para el proceso menos invasivo y multidisciplinario que se adhiera a la ley internacional y proteja a los niños. Aunque la guía no contiene ideas nuevas, establece jurisprudencia y buenas prácticas en los principios de trabajo social, elementos que antes no estaban juntos en el mismo sitio.⁴ También respalda y recomienda, por ejemplo, el principio del “beneficio de la duda” para que este se tenga en cuenta cuando se evalúe a los jóvenes como niños. La guía fue escrita por profesionales de trabajo social y directivos, junto con un defensor de asilo de un joven y con el asesoramiento legal de un abogado; el Grupo de Supervisión Estratégica de Evaluación de la Edad llevó a cabo el proceso, junto con representantes de varias agencias gubernamentales y no gubernamentales.

Son muchas las ventajas que presentan los trabajadores sociales en las evaluaciones de edad:

- Las evaluaciones de los trabajadores sociales son de carácter psicosocial. No incluyen modelos médicos, que siguen generando controversia.
- Los trabajadores sociales se centran en el bienestar de los niños (y de los adultos), no en el control de inmigración, por lo tanto, son (en teoría) neutrales en cuestiones de inmigración.
- Los trabajadores sociales que ejercen en el Reino Unido cuentan con muchos años de formación (tanto en instancias teóricas como prácticas) en materia de desarrollo infantil, protección de los niños, realización de las evaluaciones y, cada vez más, trata de personas.
- Existen paralelismos entre las determinaciones de la edad y las evaluaciones de las necesidades, lo que exige que los trabajadores sociales evalúen a una persona joven de forma holística, para así poder comprender una gama de factores que

abarcan la salud, la educación, experiencias individuales y antecedentes familiares.

- La naturaleza del trabajo en sí y del lugar donde se lleva a cabo garantiza que los trabajadores sociales son capaces de proporcionar un ambiente más informal y cómodo (a diferencia de un centro de inmigración, por ejemplo) para la evaluación de una persona joven que puede haber experimentado temor, explotación, tortura o comportamiento abusivo en su país de origen o durante sus viajes.

Inconvenientes y preocupaciones

El objetivo final del Grupo de Supervisión Estratégica de Evaluación de la Edad en el Reino Unido es que cada una de las profesiones que pueden desempeñar un papel en el proceso de determinación de la edad elabore su propia guía, y que estos capítulos puedan formar un libro para así facilitar la colaboración entre todos los organismos involucrados. En la actualidad, sin embargo, la guía de trabajo social es el único manual completo.

Aunque los trabajadores sociales sean los encargados de poner en práctica las evaluaciones de la edad en el Reino Unido, los funcionarios de inmigración pueden tomar una decisión inicial sobre los individuos que se presenten en el Ministerio del Interior y así influir en la trayectoria del caso. Aquellos cuyo aspecto "sugiera" (según los servicios de inmigración) que son mayores de 18 años no serán derivados a una autoridad local para la evaluación de trabajo social.

El consentimiento informado es otra cuestión crítica cuando se trabaja con niños. En el Reino Unido, los trabajadores sociales son responsables de juzgar si los jóvenes tienen la madurez para entender lo que se les pregunta y proporcionar el consentimiento informado para participar (o no) en la actividad. Esta decisión, sin embargo, puede ser bastante subjetiva. Además, en otros países europeos, no todos los solicitantes conocen las posibles consecuencias de los procedimientos médicos, lo cual pone en duda cómo de informados son los consentimientos. Esto se agrava por el hecho de que la persona a la que se le pide el consentimiento puede ser un niño, que no entiende lo que se le explica en un idioma que tal vez no es su lengua materna. En casi un tercio de los países europeos, si la persona se niega a someterse a una evaluación médica de la edad, es posible que se presuma de forma automática que es un adulto.

También es fundamental que los jóvenes sepan cómo impugnar un resultado si no están de acuerdo y tienen los medios para hacerlo. En el Reino Unido, los jóvenes pueden solicitar una revisión judicial del trabajo de la autoridad local si no están de acuerdo con la edad asignada (suponiendo que puedan obtener asistencia legal y representación). En muchos países europeos, el asesoramiento, la disponibilidad y el acceso a una apelación son muy limitados.

Conclusión

La guía para trabajadores sociales en Inglaterra llegó a las 20 000 descargas en los primeros seis meses desde la publicación, y algunas autoridades locales revisaron sus políticas y procedimientos siguiendo sus pautas. Llevará algún tiempo que la práctica se incorpore por completo y que sea posible determinar si conduce a mejores evaluaciones y menos problemas legales.

Una consideración primordial de cualquier evaluación de la edad debe considerar las repercusiones que pueden sobrevenir si la determinación es incorrecta. Si un niño es considerado como adulto, la detención de inmigrantes y el traslado son posibles resultados muy reales. No se pueden negar los efectos psicológicos de la detención, y en el caso de los niños esta puede ser aún más destructiva. El traslado al país de donde huyeron es devastador. Independientemente de los métodos de evaluación de edad empleados, las personas que los utilizan tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad de las personas a su cargo.

Debbie Busler debbiebusler@yahoo.com

Directora de Ayuda al Refugiado, Cruz Roja británica www.redcross.org.uk y exdirectora de Asilo y Abandono para una autoridad local en el este de Londres (cuando comenzó el proyecto de evaluación de edad)

1. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2013) *Age assessment practice in Europe* [La práctica de evaluación de edad en Europa] www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf

2. www.bda.org/news-centre/latest-news-articles/Pages/Xrays-for-young-asylum-seekers-inaccurate-and-unethical.aspx

3. Disponible en línea en http://adcs.org.uk/assets/documentation/Age_Assessment_Guidance_2015_Final.pdf

La guía es específica para Inglaterra, pero se encuentra disponible para que la adopte quien lo desee.

4. Véase también la guía escocesa compilada en 2012 www.migrationscotland.org.uk/uploads/files/documents/age_assessment_guidance.pdf

La respuesta a las migraciones forzadas del colectivo LGBT en África Oriental

Gitta Zomorodi

Cientos de miembros del colectivo LGBT huyeron a Kenia en busca de seguridad tras la aprobación en Uganda de la Ley contra la Homosexualidad en diciembre de 2013. Es necesario llevar a cabo diversas intervenciones en Uganda y en Kenia para responder de forma efectiva.

A lo largo de la última década, los ugandeses gais, lesbianas, bisexuales y transgénero (LGBT) han buscado seguridad y asilo en diversos países pero nunca han sido tantos o han tenido tanta visibilidad como después de la aprobación en 2013 de la Ley contra la Homosexualidad de Uganda. Los datos aportados por ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y otros proveedores de servicios en Kenia señalan que al menos 400 ugandeses pertenecientes al colectivo LGBT buscaron seguridad y asilo en Kenia entre enero de 2014 y febrero de 2015. La abrumadora mayoría de los que fueron identificados tenían poco menos o poco más de veinte años y se identificaron como hombres gais. Además de los solicitantes de asilo, se informó de ugandeses LGBT que se reubicaron temporalmente en Kenia tanto de forma legal –cruzando un control fronterizo oficial– como ilegal.

Los donantes internacionales, las organizaciones locales y los proveedores de servicios a los refugiados, incluido ACNUR, se esforzaron en responder. Mientras tanto, el Gobierno keniano había iniciado una serie de duras medidas que afectaban a los refugiados en Kenia¹. Dado que están implicados complejos factores de atracción y de expulsión y el desafiante contexto en Kenia, las partes interesadas deben valorar diversas estrategias para abordar las causas del éxodo de Uganda y para responder a las actuales necesidades de los migrantes forzados LGBT en Kenia².

Factores de expulsión y de atracción

Aunque el detonante más evidente fue la Ley contra la Homosexualidad, no se le puede simplemente atribuir el éxodo sin precedentes de ugandeses LGBT. Existen muchos otros factores de expulsión en Uganda que se vieron exacerbados por la supuesta luz verde a la discriminación y a los abusos que ofrecía la aprobación de esa ley. Las organizaciones ugandesas que trabajan con la comunidad LGBT demostraron que durante 2014 se había producido un aumento global de las denuncias

por amenazas e incidentes violentos, chantajes, revelación en los medios de comunicación, pérdida de empleo, y expulsión de la escuela³. La extendida creencia de que la Ley contra la Homosexualidad exigía que los ciudadanos entregaran a los sospechosos de ser LGBT, provocó rechazos familiares preventivos, desahucios y denuncias a la policía aun antes de que el proyecto se convirtiera en ley. Al mismo tiempo, bajo la amenaza de la cláusula que prohibía la “promoción” de la homosexualidad, muchas organizaciones que prestaban servicios a la comunidad LGBT cancelaron o retrasaron en un primer momento sus programas pese a que las peticiones de apoyo para la reubicación y las prestaciones sociales de los individuos LGBT que sufrían amenazas excedían su capacidad.

La anulación de la Ley contra la Homosexualidad por parte del Tribunal Supremo de Uganda en agosto de 2014 ayudó poco a que se modificara el hostil entorno. Algunos activistas ugandeses insinuaron que su anulación promovió que la opinión pública se tomara la justicia por su mano debido a que se había tumbado la ley por cuestiones técnicas pero no por su contenido, lo que cobró fuerza cuando los diputados ugandeses solicitaron la reintroducción del proyecto de ley y por las noticias en noviembre de 2014 de que los políticos estaban valorando una nueva legislación que tuviese como objetivo a la comunidad LGBT, el Proyecto de Ley para la Prohibición de la Promoción de Delitos Contra Natura. Aunque los incidentes específicos de arrestos o violencia jugaron un gran papel a la hora de provocar la migración de las personas, en un clima de miedo general creado por el proyecto de ley los hubo que simplemente no quisieron esperar a que ocurriera algo.

ACNUR y sus socios dieron prioridad en Kenia en un primer momento al inesperado nuevo número de casos de desatendidos y aceleraron el reasentamiento de los ugandeses LGBT. En un país en el que los refugiados aguardan durante años un reasentamiento,

hubo al menos un caso ugandés que se tramitó en el tiempo récord de ocho meses entre su entrada en Kenia y su reasentamiento en Estados Unidos. Para los que decidían no ir al campo de refugiados de Kakuma, un socio de ACNUR ofrecía un estipendio mensual que inicialmente se puso a disposición de todos los solicitantes de asilo LGBT ugandeses en Nairobi. Varias organizaciones keniatas dirigidas por personas LGBT pusieron sus servicios a disposición de los recién llegados o crearon nuevos programas para abordar sus necesidades específicas. Los servicios y el apoyo disponible en Kenia y la rapidez de procesamiento de ACNUR se convirtieron rápidamente en poderosos factores de atracción a medida que las noticias acerca de esos recursos llegaban a Uganda, que resultarían especialmente fuertes para los jóvenes LGBT ugandeses cuya educación y oportunidades de empleo eran limitadas debido a la estigmatización y a la discriminación y cuya falta de redes de seguridad en la sociedad les hacía particularmente vulnerables.

Retos

Los ugandeses LGBT que huyeron a Kenia con la esperanza de encontrarse con un entorno más seguro y amigable y un pasaje automático a Occidente pronto quedaron desilusionados. En cuanto a actitudes homófobas, Kenia difiere poco de Uganda y también tiene leyes contra la sodomía que se utilizan para acosar y detener de forma arbitraria a los individuos LGBT. En Kakuma, los ugandeses LGBT denunciaron haber sufrido discriminación por parte de socios implementadores de ACNUR y por la policía, además de amenazas y acoso por parte de otros refugiados y ataques físicos. La mayoría se trasladó a “zonas de protección” que ofrecían más seguridad pero también aumentaban su visibilidad⁴.

Los que se encontraban en Nairobi no corrieron mucha mejor suerte. La política de mantenerlos en campamentos promovida por el Gobierno keniatá hizo que fuera ilegal que los solicitantes de asilo o refugiados vivieran fuera de las zonas designadas para ellos, lo que significaba que aquellos a quienes la policía encontraba fuera de dichas áreas se enfrentaban a multas y penas de prisión. Al mismo tiempo la postura antiterrorista del Gobierno ha hecho que todos los extranjeros que viven en Kenia sean más vulnerables a los arrestos, detenciones, abusos y deportación. A los ugandeses LGBT les costaba encontrar un alojamiento seguro y asequible. A algunos sus

vecinos les habían denunciado a la policía o habían sido víctimas de ataques violentos. Pese a tener acceso a asistencia social y financiera por parte de ACNUR y de otras organizaciones, muchos ugandeses LGBT lo tenían difícil para mantenerse a sí mismos en Kenia porque es un entorno más caro en comparación con su país y no tienen derecho legal a trabajar.

La priorización inicial de todos los casos de ugandeses LGBT por parte de ACNUR y la provisión de ayuda financiera a todos aquellos que se encontraban en Nairobi promovió la creencia de que todos los solicitantes de asilo ugandeses recibirían el mismo apoyo, con independencia de sus distintos niveles de vulnerabilidad, y que solicitar asilo en Kenia era una ruta segura hacia un reasentamiento rápido. Pero con un número cada vez mayor de casos de desatendidos y unos recursos financieros limitados, ACNUR y sus socios se vieron obligados a plantearse si podrían mantener este enfoque. Las alegaciones de tráfico de personas y de fraude en las solicitudes de asilo complicaron aún más las circunstancias. A finales de 2014, ACNUR y sus socios ya no categorizaban automáticamente a todos los ugandeses como vulnerables sino que empezaron a evaluar sus necesidades caso por caso.

ACNUR buscaba cada vez más a las organizaciones LGBT keniatas para que proporcionararan ayuda humanitaria a los migrantes ugandeses pero los medios de asistencia que esperaba que ofrecieran y que los migrantes solicitaban no formaban parte de los programas de estos colectivos, ni siquiera para los keniatas LGBT. Los colectivos keniatas LGBT que ampliaron sus servicios –como los de atención sanitaria y asesoramiento– para atender a los ugandeses o que crearon programas provisionales de alojamiento y asistencia se enfrentaron a importantes sobrecargas en sus recursos humanos y financieros. Muchos también temían que ofrecer servicios a una población que en Kenia pudiera ser ilegal hiciera peligrar sus trabajos y les preocupaba que el aumento de la atención a la comunidad LGBT pudiera, de manera más general, poner en peligro los logros realizados por el movimiento LGBT keniatá. Mientras tanto, aunque las organizaciones ugandesas que trabajan con la comunidad LGBT estaban muy preocupadas por el bienestar y la seguridad de los que estaban en Kenia, sentían que ofrecer apoyo directo a través de la frontera estaba por encima de sus capacidades y de su jurisdicción.

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

La situación se vio exacerbada por los activistas internacionales que lanzaron campañas y les enviaron los fondos recaudados para permitir a los ugandeses LGBT huir a Kenia y prometieron ayudarles a “escapar” y a alcanzar una vida más segura. Los migrantes se hacían grandes expectativas a causa de quienes les ayudaban y, a medida que se alargaban los plazos en su proceso de refugio el reto pasó a ser cómo ayudar a hacerse autosuficiente a un colectivo tan centrado en el reasentamiento.

Recomendaciones

Son necesarias diversas estrategias para abordar las actuales vulnerabilidades y retos a los que se enfrentan los migrantes forzados LGBT en Kenia, y para tratar las causas subyacentes del flujo migratorio desde Uganda. Aunque estas recomendaciones se centran en la situación ugandesa, valdría para otras zonas ya que en otros lugares se podrían dar situaciones similares.

La difusión de la información resulta de vital importancia para ayudar a los individuos a tomar decisiones informadas. Las organizaciones LGBT ugandesas deben ofrecer información fiable y certera acerca de los procesos de solicitud de asilo, de la realidad de la vida en los campos de refugiados, de los riesgos en Nairobi, y de las oportunidades de reasentamiento. Esta información debe integrarse en la formación legal y de protección para los activistas y organizaciones LGBT, y ser difundida entre los miembros de la comunidad LGBT a través de redes informales, de los medios de comunicación sociales, y asegurarse de que llegue a los miembros del colectivo que residan en zonas rurales y pobres. Los aliados internacionales deben proveer la misma información y mensajes que las organizaciones locales a aquellos que buscan ayuda.

Con el fin de determinar cómo llevar a cabo una reubicación provisional en Kenia y otros países de África Oriental –la opción más viable y segura–, las organizaciones lideradas por el colectivo LGBT que trabajan en la región han de colaborar en los procesos de evaluación de riesgos, identificar y cartografiar las posibilidades de reubicación, y desarrollar unos medios de comunicación más proactivos y estructurados. Las organizaciones ugandesas también han de evaluar si las formaciones que se han hecho en el país para enseñarles a “conocer sus derechos” han tenido el impacto que se pretendía.

Los donantes y las organizaciones locales deben: a) evaluar la actual financiación y las

prioridades programáticas para determinar si abordan las vulnerabilidades que llevan a buscar asilo o a migrar; b) explorar las oportunidades de ayudar y expandir programas sobre salud, apoyo psicosocial y trabajo; y c) examinar de forma más explícita de qué manera un mayor enfoque en estas cuestiones podría promover la protección y la seguridad de los miembros de la comunidad LGBT.

Los proveedores de servicios para los refugiados y las organizaciones LGBT que trabajan en Kenia con los migrantes forzados deben ofrecer más información a los recién llegados sobre sus opciones y no aconsejarles inmediatamente que soliciten asilo, ya que muchos asumen que eso les llevará a ser reasentados directamente en un tercer país. El reasentamiento no es ni puede ser la solución para todos los migrantes forzados LGBT.

Los donantes y colectivos en la región han de apoyar a los colectivos de refugiados LGBT a la hora de organizarse e identificar sus necesidades, prioridades y posibles soluciones. El apoyo de asesores locales –como los colectivos LGBT keniatas y los proveedores de servicios para los refugiados– resulta de vital importancia para aportar conocimientos sobre el contexto local (acerca, por ejemplo, de cómo conseguir permisos de trabajo, cómo acceder a los servicios y cómo identificar qué barrios son más seguros) y ayudar con estrategias de seguridad personal, así como también remitirles a proveedores de servicios que acepten a miembros de dicho colectivo.

Dados los tiempos de procesamiento del reasentamiento y el hecho de que no todos los refugiados serán reasentados, es necesario que se respalden las opciones que les permitan vivir dispersados por Kenia y los programas de generación de ingresos. Sin embargo, deberíamos tener en cuenta que las estrategias de protección que funcionarían para un reducido número de solicitantes de asilo LGBT podrían ser difíciles de escalar o de mantener si la cifra fuera mayor.

Dar una formación de respuesta sensible para los proveedores de servicios para los refugiados y para los socios LGBT locales resulta imprescindible si queremos garantizar que los servicios sean accesibles y que respondan a las necesidades particulares de esta comunidad. Es necesario trabajar más para hacer que la policía keniatá colabore y para sensibilizar a los líderes de la comunidad y religiosos, en especial en los campos de refugiados, para reducir el estigma y el acoso.

Identificar de manera conjunta los roles y recursos de las organizaciones LGBT en Uganda

y Kenia ayudaría a crear una fotografía de las necesidades globales relacionadas con esta situación y a detectar los fallos de financiación, lo que debería reforzar también su capacidad para resolver problemas, para planificar de cara al futuro y para establecer una defensa conjunta entre ACNUR, los proveedores de servicios y los de financiación.

Gitta Zomorodi gittazomorodi@gmail.com

Asesora de derechos humanos y filantropía.

1. Véase Wirth A. (2014) "Reflexiones sobre la decisión de internamiento en campamentos de la Corte Suprema de Kenia",

Revista Migraciones Forzadas número 48
www.fmreview.org/es/fe/wirth

2. Basado en los estudios realizados entre diciembre de 2014 y mayo de 2015, encargados por el Global Philanthropy Project (<http://globalphilanthropyproject.org>). Informe completo disponible en: <http://tinyurl.com/Zomorodi-2016-east-africa> Véase también *Revista Migraciones Forzadas* número 42 sobre "Orientación sexual e identidad de género y la protección de los migrantes forzados" www.fmreview.org/es/osig

3. Véase HIRAPF (2015) *Uganda Report of Violations Based on Gender Identity and Sexual Orientation* [Informe de Uganda sobre violaciones basadas en la identidad de género y la orientación sexual]. <http://hrapf.org/publications/research-papers/>

4. Véase Freccero J. (2015) "Albergar a personas desplazadas por violencia sexual y de género", *Revista Migraciones Forzadas* número 50 www.fmreview.org/es/dayton20/freccero

El cambio de dirección de Suecia con respecto al asilo

Bernd Parusel

El reciente cambio de dirección de Suecia con respecto al asilo se ha producido por diversos factores como la insuficiente preparación a nivel nacional y los fracasos humanitarios de otros países de la UE, entre otros.

Durante mucho tiempo, Suecia ha sido uno de los principales países de destino de la Unión Europea (UE) para la gente que busca protección y casi 163 000 personas – procedentes sobre todo de Siria, Afganistán e Irak– solicitaron asilo allí durante 2015. La buena reputación del país entre los solicitantes de asilo está fundamentada. Durante muchos años, Suecia ha mantenido una de las tasas de protección más altas de Europa; a los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria se les garantizaba la residencia permanente; los solicitantes de asilo tenían acceso al mercado laboral directamente después de presentar su solicitud y los estándares de alojamiento y de asistencia jurídica y social durante el proceso de asilo eran justos si los comparamos con los de otros países. Muchos recién llegados habían oído decir a familiares, amigos o contrabandistas que Suecia era un buen lugar para empezar una nueva vida en condiciones de seguridad y que, con independencia de que se les concediera la condición de refugiados o protección subsidiaria, sus beneficiarios tenían derecho a reunirse con sus familias allí. A los cuatro años, los refugiados reconocidos podían convertirse en ciudadanos suecos.

A finales de 2015 muchas de estas condiciones cambiaron de forma radical y repentina. Aunque en 2014 ya hubo algunos atascos graves en el proceso de recepción y de provisión de alojamiento a los solicitantes de asilo, a finales del verano y durante el otoño de 2015 las cifras de estos batieron récords

y Suecia ya no pudo garantizar a los recién llegados un techo sobre sus cabezas. Los ayuntamientos eran incapaces de proveerles de servicios sociales y escolarización como exigía la ley, y el tiempo de procesamiento de las solicitudes de asilo se alargaba más y más.

En octubre el Gobierno central empezó a reaccionar de repente. Se anunció una plétora de restricciones draconianas para dar un "respiro" al sistema de recepción de asilo sueco. Se argumentó que la cifra de solicitantes de asilo tenía que reducirse de forma drástica. En el futuro, a los beneficiarios de la protección sólo se les concedería una estancia temporal y su derecho a la reagrupación familiar se limitaría al mínimo exigido por el Derecho internacional y de la UE¹. En las fronteras Schengen de Suecia se reintrodujeron de forma temporal los controles fronterizos y, desde enero de 2016 no se les permite a las compañías de autobuses trenes y ferris transportar a pasajeros sin documentos de identidad procedentes de las vecinas Dinamarca o Alemania. Incluso el enfoque hacia los menores no acompañados pronto se endureció, de acuerdo con el Gobierno.

Tras estos anuncios y probablemente como consecuencia de las variaciones estacionales y del cierre de las rutas de migración irregulares en la región occidental de los Balcanes, la cifra de solicitantes de asilo descendió casi de golpe: en marzo de 2016, las nuevas llegadas semanales eran solo un 5% de las registradas a principios de noviembre de 2015. Y aunque

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

muchos suecos probablemente se sintieran aliviados ante la reducción de la presión de la inmigración, a otros les sorprenderá la nueva postura restrictiva de Suecia.

El Gobierno sigue afirmando que su cambio de dirección con respecto al asilo es temporal y que Suecia volverá a ser abierta tan pronto como la situación de la recepción vuelva a estar bajo control. Pero inevitablemente cualquier normalización de la situación requerirá de mucho tiempo: habrá que construir muchos miles de pisos de alquiler asequibles, será necesario dar pasos para mejorar la capacidad de los recién llegados de integrarse en el mercado laboral, y se deberá seleccionar a una gran cifra de personal docente y sanitario para mantener en funcionamiento los sistemas educativo y sanitario. Además, el organismo sueco encargado de cuestiones migratorias tiene un atasco de solicitudes de asilo pendientes (más de 157 000 casos, según los datos a 1 de abril de 2016).

El Primer Ministro Stefan Löfven y el Ministro de Justicia Morgan Johansson han declarado que el nuevo enfoque restrictivo de Suecia no sólo pretende paliar los problemas internos sino también promover que otros Estados miembros de la UE acepten a más refugiados y así alivien la carga a Suecia. Aunque las medidas introducidas por Dinamarca, Noruega y otros han sido aún más hostiles hacia los que buscan protección.

¿Qué lección podemos extraer?

En primer lugar, una mayoría de los suecos y de sus representantes políticos (excepto los de la extrema derecha), han mantenido durante mucho tiempo una visión positiva de la migración y de la necesidad de ofrecer protección aunque no han conseguido establecer sistemas que puedan absorber un rápido y sustancial aumento de las cifras. Lo más asombroso ha sido la grave falta de viviendas asequibles durante algún tiempo, que se ha visto agravada por el hecho de que el organismo encargado de cuestiones migratorias por norma general alquile pisos normales como alojamiento para solicitantes de asilo pero que una vez que se les concede protección se les exige que se marchen de esas instalaciones aunque, en la práctica, la mayoría de las veces necesitarán el mismo tipo de vivienda incluso después del procedimiento de asilo, mientras que otros colectivos con medios económicos por debajo de la media –como pensionistas, estudiantes y jóvenes– compiten

en el mismo segmento de mercado*.

Si hablamos más en general, existe una preocupación generalizada acerca de que el poco restrictivo estado de bienestar sueco ya no sea lo suficientemente fuerte para integrar a una cifra de beneficiarios de protección que se ha incrementado muchísimo y de la consiguiente inmigración de sus familiares. Por tanto, aunque el discurso general sobre la inmigración y el asilo sea básicamente compasivo y mucha gente entienda por qué los sirios, eritreos o afganos no están seguros en sus países de origen, esto no garantiza una actitud acogedora ni inclusiva hacia los que buscan protección más a largo plazo.

Otro punto es la falta de solidaridad dentro de la UE y la incapacidad de sus Estados miembro de lidiar adecuadamente con la que se ha descrito como la peor situación de refugiados de la historia moderna. Los políticos y comentaristas a menudo argumentan que si todos los países de la UE hubiesen acogido a refugiados hasta el mismo punto que Suecia (en cifras relativas), Europa ni siquiera habría sufrido una “crisis” de refugiados. En un mercado común y una unión política como la UE, cuando unos pocos países aceptan a grandes cifras de solicitantes de asilo y otros no, resulta inevitable que la gente se plantee los desequilibrios y las desigualdades. Cuanto más se hagan oídos sordos a las llamadas a la solidaridad, más sociedades irán cerrando sus puertas.

Bernd Parusel bernd.parusel@migrationsverket.se
Experto, Red Europea de Migración, Agencia de Migración de Suecia. Este artículo está escrito a título personal.

1. Quienes poseen la condición de refugiados siguen teniendo derecho a la reagrupación familiar (cónyuges, parejas e hijos menores de 18 años), al contrario que las personas con protección subsidiaria.
2. Parusel B. (2015) Focus Migration country profile Sweden, Osnabruck/Bonn: Institute for Migration Research and Intercultural Studies/Federal Agency for Civic Education [Instituto de Estudios Migratorios e Interculturales/Agencia Federal para la Educación Cívica]
www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Country%20Profile%20Sweden_2015_0.pdf



El puente Oresund, que une Dinamarca y Suecia y sirve como ruta de entrada principal para los refugiados en Suecia.

La condición jurídica de los refugiados iraquíes en los países vecinos

Mohammad Abbas Mohsen

Los refugiados iraquíes disponen de escasa protección y asistencia en sus países vecinos debido principalmente a que la mayoría no son firmantes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Como consecuencia, los refugiados lo tienen difícil para mantenerse a sí mismos y permanecer a salvo.

ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) estima que aproximadamente 4,5 millones de iraquíes –una sexta parte de la población de Irak– ha sido desplazada. Casi cuatro millones son desplazados internos y la mayor parte del resto vive en países de la región como el Líbano, Jordania, Turquía, Irán, Siria y Egipto. Sin embargo, a los iraquíes que entran y residen en estos países sin documentación oficial se les considera ilegales por lo que la protección legal de la que se benefician es limitada.

Aunque Turquía ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, no concede la condición de refugiadas a las personas que llegan de países que no sean europeos. A los iraquíes solo se les permite quedarse en Turquía por un tiempo limitado hasta que consiguen asilo en un tercer país. El Líbano y Jordania tampoco han firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Irán accedió a la Convención pero manifestó sus reservas al respecto de cuatro artículos, entre ellos el 26 que permitiría el libre tránsito de los refugiados. Egipto es un firmante pero se niega a permitirles trabajar (aunque no lo declara oficialmente) y también restringe su acceso a los servicios que ofrece el Estado. Además, la entrada en Egipto se ha vuelto harto complicada, ya que a los refugiados se les exige que mantengan primero una entrevista presencial con una embajada egipcia, cosa que solo es posible en Ammán o Damasco. La dificultad de conseguir visados de entrada provoca que las familias iraquíes se separen y reduce las oportunidades de hacer viajes de vuelta a Irak para liquidar activos con los que poder costearse la vida en el exilio.

La protección legal que los países vecinos conceden a los refugiados y solicitantes de asilo iraquíes se limita al principio legal de prevenir la devolución, según el cual los países de acogida deben, como mínimo, adoptar medidas para evitar que los refugiados que se encuentren en su

territorio sean expulsados de vuelta a su país de origen cuando las condiciones que provocaron su huida sigan estando vigentes.

Aunque los Gobiernos de estos países permiten que ACNUR o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) censan a los refugiados, la protección que les otorga es limitada. Puede que les permita acceder a servicios pero no les da derecho a solicitar asilo o a obtener la residencia legal o la condición de refugiados. Esta situación legal afecta a muchos aspectos de la vida de los iraquíes desplazados porque, por ejemplo, no pueden acceder a servicios básicos o al empleo, ni tienen acceso al registro civil.

Los iraquíes que se encuentran en esta situación viven con el constante temor a ser arrestados, detenidos o deportados a Irak. Normalmente los hombres corren mayor riesgo de ser arrestados y, por tanto, necesitan mantenerse fuera de la vista de las autoridades. Como consecuencia, las mujeres deben tomar la iniciativa a la hora de acceder a la asistencia. Esto aumenta el riesgo de que sean víctimas de acoso sexual y de explotación mientras se encuentran en las calles y en los centros de asistencia aunque, a causa de su situación de ilegalidad en el país, muy rara vez acuden a la Policía o a las autoridades pertinentes si sufren acoso. Incluso las personas cuyo estatus es legal ponen a sus hijos a trabajar en vez hacerlo ellas mismas por temor a ser arrestadas. Como consecuencia, se está privando a los menores de la escolarización y se les está exponiendo a un mayor riesgo de convertirse en víctimas de abusos y explotación.

Debido a lo poco probable que es que descienda el número de refugiados iraquíes en los países vecinos, lo más urgente sería resolver los problemas asociados con la legalidad de la condición de refugiado.

Dr. Mohammed Abbas Mohsen
 dr.mam1980@yahoo.com
 Profesor adjunto de Derecho, Bagdad, Irak

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Prisión y deportación de refugiados iraquíes en el Líbano

Qusay Tariq Al-Zubaidi

Líbano, país que no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, no garantiza la condición de refugiados a los iraquíes, muchos de los cuales acaban pasando largos períodos detenidos.

La falta de una condición jurídica para los refugiados iraquíes en el Líbano conlleva una serie de consecuencias indeseables. Por ejemplo, si sufren abusos o explotación —por parte de empleadores o de arrendadores— no pueden acudir a las autoridades legales para interponer una demanda. Además, según el artículo 32 de la ley libanesa de 1962 que regula la entrada, salida y estancia de extranjeros en el Líbano, los extranjeros que entren en territorio libanés de forma ilegal podrán ser encarcelados (con penas de un mes a tres años), multados y deportados. Los refugiados iraquíes, si son arrestados y se demuestra que están allí de forma ilegal serán tratados y estarán sujetos a los mismos castigos que los delincuentes, no como refugiados.

ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) puede conceder legitimidad teórica a los iraquíes inscribiéndoles como refugiados y entregándoles un documento que confirma que el portador ha sido aceptado por ACNUR como tal. Pero como el Líbano no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, no se considera vinculado por esta designación. Cuando un refugiado inscrito en ACNUR entra en prisión con cargos de estancia ilegal, este organismo trata de persuadir a los funcionarios libaneses para que reconozcan al individuo como refugiado y también visita a los iraquíes que se encuentran en prisión. Todos los iraquíes detenidos reúnen los requisitos para ser registrados por ACNUR si no lo han hecho ya.

Como iraquí, trabajé como voluntario en una organización humanitaria donde ayudaba a otros compatriotas desplazados en el Líbano pero algunos me denunciaron a las autoridades, les dijeron que yo trabajaba a cambio de dinero y no como voluntario. Las autoridades me dieron 15 días para que me marchara y me dijeron que no podría regresar en el plazo de cinco años. No podía correr el riesgo de morir

regresando a Irak, así que ahora voy de casa en casa, siempre con miedo. He llegado a conocer la realidad de vivir ilegalmente, sin derecho de residencia, en peligro de ser encarcelado en cualquier momento.

Yo, mis amigos y miles de refugiados iraquíes vivimos con temor constante de ser arrestados y detenidos. Algunos intentan no llamar la atención absteniéndose de trabajar mientras que otros, que trabajan ilegalmente, sufren explotación laboral pero sin poder acudir a las autoridades para denunciar su situación.

Ahmad, un refugiado iraquí de 23 años en el Líbano, fue arrestado en un puesto de control de seguridad y encarcelado por un mes que acabó convirtiéndose en seis o siete, y después se amplió a otros seis meses más. Al final ACNUR asumió su caso y pudo asegurarle la condición de refugiado en el Líbano de manera temporal. La historia de Ahmad es una de las cientos de historias de iraquíes en esta desdichada situación.

ACNUR estimó que había más de 500 refugiados iraquíes detenidos en prisiones libanesas en 2015. Una vez que los iraquíes han cumplido sus penas de prisión por su estancia ilegal, el Líbano está obligado por el Derecho internacional a no deportarlos por la fuerza a un lugar donde sus vidas corran peligro. Sin embargo, en vez de liberarlos las autoridades los suelen mantener en prisión por tiempo indefinido. ACNUR sólo puede ayudar a liberar a un número muy reducido; la mayoría consigue su liberación sólo cuando acepta regresar a Irak.

Aunque el Líbano no está obligado a ayudar y respaldar a refugiados dándoles la oportunidad de integrarse en la sociedad local, sí que se le exige que respete los derechos humanos fundamentales. Además, debería conceder permisos de trabajo provisionales y renovables hasta que fuera seguro para los iraquíes regresar a Irak.

Qusay Tariq Al-Zubaidi qusaytariq@hotmail.com

La comunicación de la información en la frontera entre Tailandia y Birmania

Victoria Jack

La comunicación de la información se ha convertido en una preocupación excepcional para los residentes de campamentos en Tailandia desde que las discusiones sobre repatriación cobraron impulso en los últimos años.

Alrededor de 110 000 residentes de asentamientos (sobre todo de la etnia karen) viven en nueve campamentos en la frontera de Tailandia y Birmania, donde los programas humanitarios se centran ahora en la preparación para el retorno. El consenso general entre la comunidad humanitaria es que las condiciones en Birmania no son propicias para promover la repatriación.¹ Sin embargo, la falta de información oficial y la incertidumbre causadas por los recortes a la financiación y la reducción consecuente de los servicios en los campamentos provocaron ansiedad en los refugiados, que intentan obtener información fiable sobre sus opciones para el futuro.

El Comité de Refugiados Karen formalmente destacó la necesidad de mejorar el intercambio de información con los refugiados como un tema prioritario en el primer taller de repatriación en junio de 2012. ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y el Comité para la Coordinación de Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia (CCSDPT, por sus siglas en inglés), que coordina la participación de 19 ONG que proveen servicios en los campamentos, han reconocido que los refugiados no tienen acceso a canales formales para solicitar y acceder a información relevante y fiable.²

En 2013 llevé a cabo un estudio etnográfico que buscaba comprender cómo los residentes percibían el papel y la importancia de la comunicación en la estructura del campamento, en especial teniendo en cuenta la perspectiva de la repatriación. Muchos de los residentes con los que hablé explicaron que la falta de acceso a información confiable sobre la situación en Birmania y los planes de repatriación aumentaron su preocupación e incertidumbre. Por ejemplo, una mujer con dos niños señaló: “No sé nada, ningún tipo de información acerca de dónde nos enviarán y lo que van hacer”.

Los residentes también querían conocer alternativas para aquellos que no deseaban regresar a Birmania. ¿Se les permitiría quedarse en los campamentos o irse a un

tercer país? O, ¿se cerrarían violentamente los campamentos y aquellos que no fueran aptos para el reasentamiento se verían obligados a repatriarse porque llegaron después de la moratoria de control de recién llegados del Gobierno de Tailandia en noviembre de 2005? Además, los residentes no solo querían ser los destinatarios de la información, sino también poder expresar sus preocupaciones y preguntas sobre la negociación de las condiciones para volver.

“Estamos aquí desde hace mucho tiempo, pero nadie nos da una oportunidad. No podemos reunirnos con la ONU ni las ONG. No podemos decir nada; solo cerramos la boca y permanecemos en silencio. ...Nadie viene a hablar con nosotros, a darnos una oportunidad o a darnos el derecho humano para decir lo que tenemos que decir.” (hombre mayor residente del campamento Mae La)

El diálogo sobre estas y otras cuestiones es necesario para que los residentes puedan tomar decisiones informadas para saber si desean volver, cuándo y cómo, y si se sienten seguros para hacerlo, que sin duda es un prerequisite para la repatriación “voluntaria”. A medida que los preparativos para la repatriación avanzan, los residentes deberán saber acerca de asuntos tales como áreas de reubicación, medios de subsistencia, salvaguardias para los derechos humanos, remoción de minas terrestres, ubicación de tropas y si los estudios y la formación recibidos en el campamento se reconocerán en Birmania.

“Si decides tu destino con rumores, está todo mal; eso es lo que quiero que entiendas”, me dijo un hombre en Nu Po. Asimismo, un joven en La Mae explicó: “Los refugiados necesitan conocer la información correcta. ...Si no, harán algo erróneo para su futuro, por lo que su vida nunca mejorará”.



mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Fuentes principales de información

El flujo de información en los campamentos sigue la estructura jerárquica de autoridad de manera que simultáneamente facilita y restringe el acceso a la información de los residentes. Reuniones por "sección" (para diferentes sectores geográficos de cada campamento), altavoces y pizarras (todos ellos administrados por los comités del campamento) son los conductos primarios que utilizan las organizaciones humanitarias para difundir información a la población del campamento. En la práctica, estos mecanismos no funcionan de manera sistemática ni son accesibles a todas las secciones de todos los campamentos. Los residentes consideraron que los mecanismos de intercambio de información proporcionaban en su mayoría datos relativos a las normas y procedimientos a seguir en el campamento, pero que no abordaban en detalle las cuestiones que ellos consideraban más importantes.

Los actores humanitarios conforman el nivel superior de la jerarquía que controla la información que se difunde en los campamentos, ya que son las fuentes primarias de información accesible para los comités, y sus decisiones, acerca de la información que se provee y la que no, afectan de manera directa a los residentes. Los actores humanitarios describieron la toma de decisiones acerca de qué información se divulga de forma ad hoc, de acuerdo a la noción que ellos tenían sobre la relevancia de ciertos detalles para las poblaciones de los campamentos. Sin embargo, existe una

falta de estructura para garantizar mejor que estas decisiones respondan a las necesidades de información reales de los residentes, que inevitablemente cambiarán con el tiempo.

La "retención" adicional de información se produce cuando los comités del campamento deciden qué partes de la información proporcionada por las organizaciones humanitarias se transmitirán a los líderes de sección, datos que luego comunican a los residentes. Las administraciones de los campamentos han estado dominadas por personas de etnia karen hablantes de Sgaw, que constituyen solo un tercio de la población karen, pero que generalmente son el grupo más instruido y próspero. La representatividad de los comités de los campamentos también se ve debilitada por la exclusión de los residentes no registrados que no tienen derecho a votar ni a ser designados en las elecciones del comité del campamento. Esto es particularmente problemático en los campamentos La Mae, Umpiem y Nu Po, donde un número considerable de personas no registradas no forma parte del grupo étnico mayoritario. Los residentes que no son de etnia karen manifestaron en varias ocasiones la creencia de que los karen recibían trato preferencial en el campamento y que otros grupos étnicos eran marginados y silenciados. Por lo tanto, las organizaciones humanitarias deben comunicar los problemas más importantes directamente a los residentes.³

Dado que solo una persona por hogar puede asistir a las reuniones de sección, el miembro que se presente también ejerce un control significativo sobre la información que recibirán los demás miembros de la familia. Una mujer de unos 20 años de edad explicó que su abuelo había ocultado información a los demás miembros de la familia sobre el breve período de inscripción organizado por ACNUR antes del comienzo del programa de reasentamiento en 2005. Su abuelo albergaba esperanzas de que en algún momento sería seguro volver al Estado de Karen, y quería que sus familiares regresaran con él. Cuando el resto de la familia se enteró de la oportunidad para el registro, ya era demasiado tarde para que las autoridades consideraran su caso.

Un tema claro que surge es que los residentes en la parte inferior de la jerarquía de la comunicación del campamento tienen menos posibilidades de obtener información oportuna y confiable. Los residentes que no pueden asistir a las reuniones de las secciones, que



Altavoz en el campo de Umpiem.

son analfabetos, que no pueden hablar karen o que viven en una zona donde el altavoz está roto o es inaudible (o donde no hay altavoz), se ven obligados a depender en gran medida de los datos que obtienen de los residentes del campamento que tienen un mejor acceso a los mecanismos de intercambio de información. Los residentes de los hogares más vulnerables tienen menos oportunidades de asistir a las reuniones porque están preocupados con la lucha diaria de tratar de ganarse la vida. Una joven expresó que su madre y ella no pudieron asistir a las reuniones porque estaban ocupadas luchando para llegar a fin de mes desde que su padre murió hace algunos años. “Nos vamos fuera y trabajamos en una aldea, así que no asistimos a las reuniones”, comentó.

La accesibilidad a materiales impresos (como los de las pizarras) está limitada dado que el analfabetismo es común entre los residentes del campamento. Otro problema es que cada anuncio individual por lo general está impreso en un solo idioma (karen, birmano o inglés, dependiendo de la composición étnica mayoritaria del campamento).

Algunos residentes intentaron obtener información de manera independiente, pero tienen un acceso muy limitado a los medios y a las tecnologías de comunicación. Ante la falta de otras fuentes de información, el intercambio de rumores era una manera para que los residentes especularan de forma colectiva, dieran significado y, por lo tanto, entendieran sus experiencias.

Desde que se finalizó el trabajo de campo para este estudio, CCSDPT ha trabajado con el Comité de Refugiados Karen para desarrollar un modelo para el intercambio de información. Los Equipos de información del campamento, compuestos por personal contratado en las poblaciones de los campos, ahora operan en los siete “campamentos karen”. El Comité de Refugiados Karen es responsable de la formación de los equipos en diversas actividades de difusión de información, incluyendo la evaluación de la comunidad, proyecciones comunitarias, foros comunitarios, visitas a los hogares, pases de DVD y distribución de folletos. CCSDPT proporciona apoyo técnico y financiero.

Conclusión

Los desafíos en torno al intercambio de información en la frontera entre Tailandia y Birmania indican la tendencia histórica del sector humanitario a enfocar sus esfuerzos

de ayuda en las necesidades físicas, mientras que la información y la comunicación pasan a un segundo plano. Si las organizaciones humanitarias no pueden proporcionar acceso a información oportuna y precisa, esto puede tener un impacto significativo en el bienestar mental de los refugiados, así como también inhibir su capacidad de tomar decisiones informadas. Además, existe un vínculo establecido entre el diálogo (es decir, garantizar que los beneficiarios de la ayuda no solo tengan acceso a la información, sino que también las organizaciones humanitarias escuchen sus voces) y las mejoras en el diseño y la entrega de la ayuda, la construcción de relaciones, la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza.⁴

El suministro de información debe planearse con mucho cuidado a fin de reflejar la diversidad de los residentes del campamento, y para no perpetuar y agravar las desigualdades sociales, y por lo tanto, marginar aún más y quitar poder a los refugiados. En la última década, una serie de organizaciones humanitarias ha creado una nueva idea de la comunicación como una necesidad fundamental de las comunidades afectadas por la crisis y como un servicio que puede mejorar la calidad y eficacia de los esfuerzos de ayuda en todos los sectores.

Victoria Jack victoriaalicejack@gmail.com

Actualmente trabaja con Internews en Grecia www.internews.org; reciente graduada doctoral de la Escuela de Diseño, Comunicación y TI de la Universidad de Newcastle, Australia, donde escribió su tesis “Communication as aid: Giving voice to refugees on the Thai-Burma border” [La comunicación como ayuda: las voces de los refugiados en la frontera entre Tailandia y Birmania].

1. The Border Consortium (2015) Informe del programa: enero-junio de 2015, p11 www.theborderconsortium.org/media/62531/2015-6-mth-rpt-Jan-Jun.pdf
2. Véanse los Términos de intercambio de información de referencia y actualizaciones de CCSDPT www.ccsdpt.org/information-sharing/
3. Véase ACNUR (2006) Operational Protection in Camps and Settlements [Protección operativa en campamentos y asentamientos], p57-63. www.unhcr.org/448d6c122.html
4. Abud H, J Quintanilla y Ensor D (2011) Dadaab, Kenia. Humanitarian communication and information needs assessment among refugees in the camps: Findings, analysis and recommendations [La comunicación humanitaria y la evaluación de las necesidades de información de los refugiados en los campamentos: resultados, análisis y recomendaciones]. Internews www.internews.org/sites/default/files/resources/Dadaab2011-09-14.pdf

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Véalo**Charla TED: Nuestro sistema de refugio está fallando. Así es como podemos solucionarlo.**

En febrero de 2016, Alexander Betts (Profesor de migraciones forzadas y asuntos internacionales y Director del RSC) dio una charla sobre la crisis de refugiados en la sesión de clausura de las conferencias TED 2016 en Vancouver. En la charla, el profesor Betts reclama una nueva visión, en la que los refugiados no se consideren como una carga inevitable sino que se les reconozca como personas con habilidades, talentos y ambiciones, que se merecen algo más que las opciones irrisorias actualmente disponibles para ellos.

Disponible en <http://tinyurl.com/TED-Betts-Feb2016-esp>

Conferencia Elizabeth Colson 2016**Peaceland: Conflict resolution and the everyday politics of international intervention**

Séverine Autesserre (Profesora Asociada de Ciencias Políticas, Universidad de Columbia) sugiere una nueva explicación de por qué las intervenciones de paz internacionales a menudo no logran alcanzar su pleno potencial. Sobre la base de varios años de investigación etnográfica en zonas de conflicto de todo el mundo, nos muestra que los elementos cotidianos –como los hábitos sociales de los expatriados y los enfoques habituales para comprender sus áreas de operación– influyen fuertemente en la eficacia de la construcción de paz. Podcast de una conferencia el 4 de mayo disponible en línea en <http://tinyurl.com/RSC-Colson2016-Autesserre>

Imposing Aid : 30º aniversario

La profesora emérita Barbara Harrell-Bond fue la fundadora de la RSC. Su libro fundamental *Imposing Aid* (La imposición de la ayuda), publicado en 1986, fue la primera evaluación independiente de un programa de asistencia montada por los organismos internacionales en

respuesta a una afluencia de emergencia de refugiados –en este caso los ugandeses que cruzaron la frontera con Sudán en los primeros meses de 1982. En la serie de seminarios públicos de la RSC de mayo-junio de 2016 (cuyos podcasts estarán disponibles próximamente), los oradores reflexionan sobre la pertinencia de los temas planteados en *Imposing Aid*, y su perdurable influencia en la disciplina. Más detalles en <http://tinyurl.com/RSC-ImposingAid-seminars>

The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law

Parte de los aclamados Estudios de Oxford sobre Derecho Europeo, este nuevo libro de Cathryn Costello (profesora asociada de Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Refugiados en el RSC) aporta un análisis académico de las leyes sobre migración y refugiados de la UE y la CEDH, incluyendo las medidas legislativas clave de la UE, las principales resoluciones del Tribunal de Justicia, y las jurisprudencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relacionadas. Para obtener un 30% de descuento (válido hasta el 31/03/2017), solicítelo en www.oup.com/uk/law y añada el código ALAUTC4. (Limitado a 10 copias por compra, solo para fines no comerciales.)

Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration: ahora en edición rústica + 30% de descuento*

El Manual evalúa críticamente el nacimiento y el desarrollo de los Estudios sobre Refugiados Migraciones Forzadas, y analiza los retos actuales y futuros clave a los que se enfrentan los académicos y profesionales que trabajan con y para las poblaciones desplazadas forzosamente de todo el mundo. Para más detalles, véase <http://tinyurl.com/RSCRefugeeMigrationHandbook>

* 21 £/35 US \$ (hasta el 31.12.2016)- solicítelo en www.oup.com añadiendo el código ASFLYQ6. (Limitado a 10 copias por compra, solo para fines no comerciales.)

Gracias a todos nuestros donantes en 2015-2016

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

CAFOD • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • European Union • Government of Denmark • Henry Luce Foundation • International Organization for Migration • Islamic Relief Worldwide • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Open Society Foundations • Oxfam • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • US Conference of Catholic Bishops • Women's Refugee Commission • World Relief

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio de donaciones en línea

www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh

Lebanese American University

Guido Ambroso

UNHCR

Alexander Betts

Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh

University College London

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

Global Community Engagement and Resilience Fund

Erin Mooney

UN Protection Capacity/ ProCap

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Richard Williams

Independent consultant

Hemos, creo, ganado aceptación para el argumento...

Sadrudin Aga Khan (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1965-77)

De una declaración realizada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1967:¹

Me gustaría volver por un momento a la cuestión de África, y al comentario que hice al principio de mi declaración cuando he mencionado la estrecha relación entre el trabajo del Alto Comisionado y el desarrollo. [...] el reasentamiento agrícola es la mejor solución para la situación actual en África. Esto genera dos observaciones que, creo, son las más importantes.

En primer lugar, existe la interdependencia entre el problema de los refugiados y el problema del desarrollo: una interdependencia que pasa a primer plano en la fase de consolidación, que, a su vez, solo es posible en el contexto del desarrollo integral de las regiones donde se asientan los refugiados. Esta es una situación que se debe considerar desde un primer momento. Este enfoque integrado del problema de los refugiados y del problema del desarrollo, la unión de todas las formas de ayuda multilateral y, en su caso, de ayuda bilateral, por sí mismas, permiten lograr la máxima economía en el uso de los recursos y evitar la duplicación y el desperdicio.

La segunda observación... es la necesidad de garantizar la coordinación entre la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado [ACNUR] y la continuidad de los programas de desarrollo que los demás órganos de las Naciones Unidas son capaces de proporcionar. Porque si no hubiera cooperación, si no hubiera continuidad, algunos gobiernos se enfrentarían a una nueva situación de emergencia una vez que los programas de

asistencia del Alto Comisionado hubieran finalizado. Porque el Alto Comisionado no se puede hacer cargo de una tarea que no está dentro de su campo e involucrarse en materia de desarrollo que corresponde a otros organismos, y no solo implica a los refugiados, sino también la población indígena de los países donde existen nuestros programas.

Ahora, si nuestros programas finalizaran antes de que otros organismos nacionales o internacionales estuvieran listos para hacerse cargo, bien podríamos encontrarnos en una situación muy grave que requiriera una intervención adicional por parte del Alto Comisionado y gastos adicionales. Por lo tanto, es fundamental que coordinemos nuestros esfuerzos; las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y los organismos especializados deben otorgar la máxima prioridad a las solicitudes de los países y para las regiones en las que hay refugiados.

Con ese objetivo en vista, he ampliado mis contactos y esfuerzos con todas las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas. La comprensión y el respaldo que he encontrado son de lo más alentadores. Hemos ganado, creo, aceptación en relación con el argumento de que los planes de desarrollo que ignoran la presencia de una gran cantidad de refugiados, con frecuencia hasta cientos de miles de personas de una población indígena, estarían básicamente condenados al fracaso.

1. <http://tinyurl.com/SadrudinAgaKhanGA1967>

