

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 57
febrero 2018

Sirios en desplazamiento



Con 2018 señalando el séptimo aniversario del conflicto que ha desplazado a millones de sirios, exploramos las nuevas perspectivas y los continuos desafíos.

Y además, artículos sobre: Myanmar, Gambia, el Pacífico, Italia, Hong Kong y el Pacto Mundial sobre los Refugiados.



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

www.fmreview.org/es/siria2018
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
Jenny Peebles (Editoras)
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

Este número ha sido publicado con la ayuda del Programa Regional de Desarrollo y Protección en Oriente Medio, una iniciativa europea conjunta que apoya a los refugiados y las comunidades de acogida en el Líbano, Jordania e Irak; financiado por la UE, la República Checa, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido y Dinamarca.
<http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Revista Migraciones Forzadas y no refleja necesariamente los puntos de vista de los donantes.

De las editoras

Hace cuatro años publicamos un número sobre "La crisis siria, desplazamiento y protección". En el prólogo, el entonces Coordinador Regional Humanitario de las Naciones Unidas para la Crisis Siria, Nigel Fisher, observaba que "Dado que la crisis puede prolongarse, los refugiados y desplazados internos necesitan apoyo para su recuperación y sus perspectivas futuras, tanto inmediatas, como a largo plazo." Cuando conmemoramos el séptimo aniversario del conflicto sirio, los sirios siguen desplazados y aún necesitan ese apoyo.



En un principio, este número iba a tratar sobre el desplazamiento en el Oriente Medio de manera más general. Sin embargo, la gran mayoría de los artículos que recibimos se centraban en el desplazamiento causado por el conflicto sirio. Por ello, este número se centra, como lo hizo el número de 2014, en el desplazamiento desde y dentro de Siria.

Los artículos presentan nuevas perspectivas y reflexionan sobre los continuos desafíos, abarcando temas que incluyen: iniciativas locales lideradas por refugiados; identificación y comprensión de las vulnerabilidades y capacidades de las personas desplazadas; estereotipos basados en género, edad o discapacidad; matrimonio infantil; contribución de la educación en la cohesión social; identidad legal; preparación para el retorno y desafíos en torno a la restitución y los derechos de propiedad; y el potencial de los enfoques económicos y de desarrollo (tema que se explorará más a fondo en nuestra edición de junio sobre Economías, trabajo y desplazamiento).

Además, lo aprendido de las respuestas ante este desplazamiento a gran escala y multidimensional es claramente relevante para otras situaciones de desplazamiento en el Oriente Medio y más allá.

Queremos agradecer a Lina Abirafeh (Universidad Libanesa-Americana), Rebecca Carter y Karin Eriksen (Programa Regional de Desarrollo y Protección en Oriente Medio) su ayuda como asesoras en este número. Felicitamos a la asistente de RMF, Laura Moreno, por el reciente nacimiento de su hijo y agradecemos afectuosamente a Nachi Crespo su trabajo en esta edición.

Marion Couldrey y Jenny Peebles • Editoras, Forced Migration Review

De la edición en español

Ante la injusticia y la invisibilidad a la que se enfrentan quienes se encuentran desplazados desde hace muchos años, es vital seguir respondiendo a las necesidades de las personas internamente desplazadas y refugiadas para que puedan tener voz, y derechos, y dignidad.



Formatos e idiomas: La edición completa y todos los artículos individuales de este número están en línea en HTML, PDF y formatos de audio en www.fmreview.org/es/siria2018. Este número y su correspondiente resumen (con introducciones de todos los artículos más los enlaces QR/web) están disponibles gratuitamente en línea e impreso en español, inglés, francés y árabe.

Si desea copias impresas envíenos un correo electrónico a rmf@ua.es.

Próximas ediciones (Más información en www.fmreview.org/es/proximas-ediciones):

- RMF 58: Economías, trabajo y desplazamiento (junio de 2018)
- RMF 59: 20 Aniversario de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (octubre de 2018)
- RMF 60: Educación (febrero de 2019)

Síganos en Facebook y twitter o suscríbese a nuestras alertas por email en www.fmreview.org/es/solicitar/alertas

Eva Espinar y Nachi Crespo • Revista Migraciones Forzadas

Foto de portada Algunas familias llevaron consigo sus preciadas palomas mensajeras en su huida de Siria. "Las miro y recuerdo mi hogar", decía un refugiado en el asentamiento informal de Mar el Kohk, en el Líbano, donde es común ver palomas mensajeras volando por encima de las cabezas. ACNUR/Ivor Prickett.



► El número de junio de RMF incluirá una minisección sobre la relación de humanos y animales en los campos de refugiados.

Sirios en desplazamiento

- 4 **Prólogo. Siria en 2018: en busca de soluciones**
Noor Al Hussein
- 5 **Proteger la dignidad de los desplazados sirios**
Kholoud Mansour
- 7 **Un campo, tres grupos de refugiados: retos para las ONG locales**
Olfat Mahmoud y Rebecca Roberts
- 10 **Humanitarismo liderado por refugiados en el campamento de Chatila en el Líbano**
Hind Sharif
- 12 **El papel de los municipios garantizando la estabilidad**
Josep Zapater
- 15 **Competencia entre seguridad e imperativos humanitarios en la berma**
Charles Simpson
- 19 **La categorización de los sirios en el Líbano como “vulnerables”**
Maja Janmyr y Lama Mourad
- 22 **Replantear las lecciones del campamento de refugiados de Zaatari**
Melissa N Gatter
- 25 **Las desatendidas necesidades sanitarias de los refugiados sirios mayores en Jordania**
Sigrid Lupieri
- 28 **La importancia del capital social en los desplazamientos prolongados**
Ana Uzelac, Jos Meester, Markus Goransson y Willem van den Berg
- 31 **De la vulnerabilidad a la resiliencia: mejorar la respuesta humanitaria**
Emma Pearce y Boram Lee
- 33 **Refugiados sirios: más allá de los estereotipos de género**
Michelle Lokot
- 35 **Cómo afecta la migración hacia Europa a quienes se quedan atrás**
Megan Passey
- 38 **Educación para la paz y apoyo psicosocial para la cohesión social**
Ruth Simpson
- 40 **La participación del sector privado en la educación de los refugiados**
Zeena Zakharia y Francine Menashy
- 41 **La atención de los hombres y las personas LGBTI sobrevivientes de violencia sexual: aprendiendo de organizaciones locales**
Sarah Chynoweth
- 43 **El matrimonio infantil en Jordania: romper el ciclo**
Georgia Swan
- 45 **Ampliar las oportunidades económicas en desplazamientos prolongados**
Miki Takahashi, Michael Moroz, Jonathan Peters, Jason Pronyk y Richard Bartrop
- 48 **Aprender del Pacto UE-Jordania**
Katharina Lenner y Lewis Turner
- 52 **La elaboración de pactos sobre refugiados: lecciones de Jordania**
Cindy Huang, Nazanin Ash, Katelyn Gough y Lauren Post
- 54 **Turquía: entre hospitalidad y hostilidad**
Margarite Helena Zoetewij-Turhan
- 57 **Jóvenes refugiados, desempleo y extremismo: luchar contra el mito**
Drew Mikhael y Julie Norman
- 59 **Establecer identidades legales para los sirios desplazados**
Martin Clutterbuck, Laura Cunial, Paola Barsanti y Tina Gewis
- 62 **¿Cuándo es voluntario el retorno? Las condiciones de asilo en el Líbano**
Amy Keith y Nour Shawaf
- 64 **Equilibrar los derechos de las poblaciones desplazadas, las que regresan y las que se quedan: lecciones de Irak**
Nadia Siddiqui
- 66 **La restitución de la propiedad en Siria después del conflicto**
Martin Clutterbuck
- 69 **Perspectivas sobre el retorno de los refugiados sirios**
Leïla Vignal
- 71 **También merece la pena leer...**

Artículos generales

- 72 **Una visión sobre la restitución en Myanmar**
José Arraiza y Scott Leckie
- 74 **Gambia: ¿lugar de asilo para los refugiados?**
Franziska Zanker
- 77 **Mejorar la protección de las mujeres y niñas con el Pacto Mundial sobre los Refugiados**
Eileen Pittaway y Linda Bartolomei
- 79 **La ley “Zampa” en Italia: aumentar la protección para los menores no acompañados**
Joseph Lelliott
- 81 **Inmovilidad voluntaria: voces indígenas en el Pacífico**
Carol Farbotko
- 84 **El papel de la sociedad civil en Hong Kong**
Roy Njuabe

Gracias a todos nuestros donantes

Damos las gracias a los siguientes donantes actuales y recientes por su apoyo

ADRA International • Better Shelter • CAMMINA (Central America and Mexico Migration Alliance) • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • Entreculturas • Government of the Principality of Liechtenstein • Happold Foundation • Hunter & Stephanie Hunt • Immigration, Refugees and Citizenship Canada • IOM • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations

• Oxfam • Platform on Disaster Displacement (PDD) • RefugePoint • Regional Development and Protection Programme for the Middle East • Suricatta Systems • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UN-Habitat • UNHCR • Women’s Refugee Commission

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

Prólogo. Siria en 2018: en busca de soluciones

Noor Al Hussein

Este importante número de la *Revista Migraciones Forzadas* llama nuestra atención sobre los actuales retos a los que se enfrentan los desplazados sirios y sobre la constante búsqueda de soluciones. Las estadísticas sobre el desplazamiento sirio son abrumadoras y las cifras siguen en aumento. La mitad de la población siria ha sido desplazada: hay registrados cinco millones y medio de refugiados y más de seis millones de desplazados internos.

La tragedia del conflicto sirio y los niveles de desplazamiento de su población reflejan las tensiones y defectos específicos de nuestra región que, a menudo, son un reflejo de otros patrones globales similares. Entre estas tensiones y defectos se incluye el legado actual de erráticos gobiernos políticos y económicos frente a lo que no podemos hacer nada, pero en su mayoría, tienen su origen en cuestiones que están bajo nuestro absoluto control: voluntad política insuficiente y vacilante; respuesta escasa o nula por parte de los Estados de acogida para dar cobijo a los refugiados a corto plazo; ayuda humanitaria y de desarrollo insuficiente y descoordinada; constantes tensiones internas y violencia que perpetúan el desplazamiento; y participación directa en el conflicto Sirio de media docena de países extranjeros de dentro y fuera de nuestra región.

Muchos países y organizaciones han ofrecido su ayuda, pero también estamos siendo testigos del cansancio mundial y su incapacidad para diseñar una respuesta coherente y efectiva que ponga fin al sufrimiento de estos millones de personas desplazadas. Jordania, el Líbano y Turquía acogen a la mayoría de los refugiados sirios. Han abierto sus fronteras, escuelas y clínicas con la ayuda de una importante asistencia humanitaria internacional. Muchas comunidades e individuos han acogido y ayudado a los recién llegados. Sin embargo, la llegada de refugiados a comunidades vulnerables y de bajos ingresos también agrava los problemas existentes y da lugar a nuevas tensiones, especialmente en lo que respecta al trabajo, los salarios y la sobrecarga de las infraestructuras. Lamentablemente, algunos países de acogida llegan a su límite y cierran sus puertas a nuevos refugiados. La fatiga de los donantes y la compasión conducen a políticas de acogida y alojamiento más restrictivas dentro

y fuera de Oriente Medio, ya que el miedo, la ira e incluso la desesperación se imponen.

Los traumas que sufren las personas desplazadas son consecuencia de las mismas, subyacentes y persistentes, deficiencias, desigualdades y disfunciones que desembocan en la marginación y la vulnerabilidad humana a gran escala en algunas sociedades. Si no se abordan los factores subyacentes de la indignidad humana, el desplazamiento se seguirá produciendo con todos los desafíos que lo acompañan.

Llevamos mucho tiempo debatiendo acerca de estas lecciones, incluida la realidad de que muchas personas desplazadas nunca retornarán a sus hogares. Investigadores, organismos humanitarios, organizaciones no gubernamentales locales y Gobiernos de países de acogida deberían seguir ahora una estrategia vital aunque evasiva: deben fusionarse el asilo provisional y los mecanismos de ayuda humanitaria de emergencia con las promesas a largo plazo de desarrollo y dignidad que emanan del acceso al trabajo y de la oportunidad de residencia. Hacerlo levantará tanto a las personas desplazadas como a las comunidades de acogida.

Los refugiados necesitan protección y acogida hasta que sea posible ofrecerles una solución duradera, que para quienes decidan retornar sea por voluntad propia y en condiciones seguras y dignas. Debemos generar la voluntad política y la movilización internacional necesarias para ayudar a las personas desplazadas y a las comunidades de acogida por igual, así como debemos mejorar los recursos para facilitar el trabajo a las organizaciones humanitarias locales que ayudan a los sirios desplazados. Iniciativas recientes como el Pacto Mundial sobre Migración y el Pacto Mundial sobre los Refugiados ofrecen la posibilidad de progresar pero sólo podrán tener éxito si cuentan con un apoyo firme y con el compromiso de los Gobiernos. Debemos apoyar a las personas desplazadas para que vuelvan a tener la oportunidad de vivir una vida digna y plena; regresar a sus hogares en paz o empezar una nueva vida en otro lugar que les permita, a ellos y a sus vecinos, prosperar juntos.

Su Majestad la Reina Noor Al Hussein de Jordania
eauk@peacebuilders.org

Proteger la dignidad de los desplazados sirios

Kholoud Mansour

¿Qué significa la dignidad para los refugiados sirios y los profesionales? Y, ¿qué pueden hacer —o evitar hacer— las organizaciones humanitarias para ayudar a los sirios a preservar y proteger su dignidad?

Como ciudadana siria con experiencia en análisis, investigación y redacción en el plano humanitario, durante mucho tiempo he querido escribir sobre la importancia de la dignidad para los sirios en este momento particular de la historia. Muchas veces me ha llamado la atención la forma en que pierdo mi capacidad para explicar incluso la cosa más simple, cada vez que alguien me pregunta cómo estoy o cómo está mi familia en Siria. Tales preguntas —en su mayoría formuladas con las mejores intenciones— hacen resurgir, una vez más, la extrema humillación que uno siente cuando, en unas pocas semanas, meses o años, pierde el control sobre todo lo que estima. Desde el inicio del levantamiento popular en Siria la dignidad ha desempeñado un importante papel tanto a nivel individual como colectivo. Una de las primeras y más destacadas consignas durante el levantamiento sirio y el posterior conflicto fue “El pueblo sirio no será humillado”. La noción de dignidad ha sido enfatizada repetidamente en relatos, lemas, obras de arte y discursos políticos y sociales sirios. Por lo tanto, no debería ser una sorpresa el modo, tras el estallido del conflicto y el posterior masivo desplazamiento forzado, en que muchos sirios han expresado su consternación al experimentar la humillación no solo por quienes están en el poder en Siria, sino también por aquellos que ahora controlan sus vidas en el desplazamiento.

Las interpretaciones de dignidad varían ampliamente. Una periodista entrevistada para esta investigación¹ explicaba que, para ella, “la dignidad es simplemente ser tratado como un ser humano. Significa que tengo derechos, que tengo acceso a información sin ser humillada y que mi espacio personal es respetado y no invadido”. Para una médica y profesional de asistencia, “la dignidad es cuánto rechazas la humillación y cuán fuerte reaccionas ante ella”.

El impacto y la representación de las organizaciones

Las organizaciones humanitarias internacionales y su personal rara vez han sido interrogados o examinados de manera sistemática con respecto al modo en que sus

comportamientos y acciones impactan —voluntaria o involuntariamente— en la dignidad de los desplazados sirios. Varias profesionales sirias relataron que cuando los refugiados sirios reciben ayuda de organizaciones internacionales, el personal les grita e incluso les insulta. Explicaron cómo los hombres envían a sus esposas a por la ayuda, asumiendo que las mujeres aceptarán y tolerarán la humillación en mayor medida. Un refugiado sirio en el Líbano expresó lo siguiente: “Nos sentimos como ratas de laboratorio. Las organizaciones internacionales vienen a nosotros con innumerables evaluaciones de necesidades y cuestionarios; luego se marchan y nunca recibimos ayuda de ellos. Piensan que no tenemos nada más que hacer en nuestras vidas excepto completar sus formularios y responder sus preguntas. Esto es una falta de respeto hacia nosotros. Nosotros también tenemos dignidad”.

Con respecto a los fondos distribuidos por organizaciones no gubernamentales (ONG), uno de los receptores señalaba lo siguiente: “Los fondos humanitarios y de desarrollo que nos ofrecen las organizaciones internacionales son algo muy humillante. Pareciera que estuviéramos rogando por fondos... literalmente rogando”. Un voluntario sirio en el Líbano señalaba lo siguiente sobre las organizaciones internacionales en las que era voluntario: “Como voluntarios sirios, nos pagan muy poco, casi nada, por hacer tareas largas y exigentes en su nombre... yo también necesito sobrevivir con dignidad”. Estas experiencias son ejemplos de un desequilibrio en las relaciones de poder que existen entre refugiados y profesionales sirios, por un lado, y los agentes humanitarios internacionales por el otro.

La representación correspondiente a los refugiados como víctimas desvalidas, desesperadas y pasivas rara vez se aborda abiertamente, mucho menos en el ámbito de políticas y toma de decisiones. En sus materiales publicitarios y de recaudación de fondos relativos a la crisis humanitaria siria, las organizaciones humanitarias han representado a los sirios como víctimas desvalidas, con algunas excepciones notables. Muchas de



AGNUR/Martin Dudek

Una joven refugiada siria, voluntaria especializada en educación, dirige una sesión de grupo de apoyo escolar para niños refugiados en el Líbano.

ellas utilizan las imágenes de un niño sirio miserable, generalmente en un campo de refugiados. Por desgracia, esto ocurre a pesar de años de campaña en las décadas de 1980 y 1990 para fomentar un uso más respetuoso de las imágenes. Cuando se les preguntó en conversaciones informales sobre el uso de este tipo de imágenes, algunos trabajadores humanitarios internacionales expresaban su desacuerdo con la política de su organización, mientras que otros argumentaron que el éxito de las organizaciones humanitarias en la recaudación de fondos continúa dependiendo, en gran medida, de la representación de los refugiados en situaciones de desesperación y miseria, como personas que necesitan asistencia internacional con urgencia.

Prevenir la humillación

La forma en que los sirios en desplazamiento (incluidos aquellos que también son profesionales humanitarios) intentamos preservar la dignidad es algo muy complejo y antagónico. Yo misma he sido ignorada por los encargados de la toma de decisiones en circunstancias en las que estoy presente en calidad de consultora o experta y en las que debería existir una posición de igualdad.

Una mujer siria, fundadora de una organización siria para la educación, la asistencia y el desarrollo, expresaba un punto de vista similar: “Yo, al igual que todos los sirios que asisten a reuniones con organismos humanitarios internacionales, me siento muy humillada. Nos miran y nos hablan como si fuéramos niños, idiotas o simplemente inútiles... Seleccionamos a tres candidatos cuando uno de los organismos de la ONU

nos pidió que eligiéramos a un representante que actuara en nombre de las organizaciones sirias. Al final, decidieron elegir a alguien que no fuera sirio para representarnos. Esto es algo muy irrespetuoso para nosotros”. En estas instancias, yo, y otras personas junto a mí, podemos intentar preservar nuestra dignidad retrayéndonos a un aislamiento autoimpuesto.

Estas cuestiones complejas y desafiantes claramente no son exclusivas de Siria; es posible que, de alguna forma, sean aplicables a casi cualquier respuesta humanitaria. Sin embargo, espero que este artículo aliente a los agentes humanitarios internacionales a debatir y a reevaluar su comprensión de la dignidad y su manera de actuar en respuestas humanitarias en todo el mundo. Los refugiados y los profesionales sirios deben poder participar directa y significativamente en estos debates y en la formulación de las políticas que afectan a sus vidas.

Kholoud Mansour kholoud.mansour@cme.lu.se
Consultora e investigadora independiente de Siria,
Universidad de Lund
www.cmes.lu.se/staff/kholoud-mansour

1. La autora agradece a la iniciativa Local to Global Protection (L2GP) el apoyo a esta investigación. www.local2global.info

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

Un campo, tres grupos de refugiados: retos para las ONG locales

Olfat Mahmoud y Rebecca Roberts

Las organizaciones no gubernamentales locales en el campo de Bourj el-Barajneh se enfrentan a retos a la hora de responder a las complejas necesidades de tres grupos de refugiados diferentes.

El campo de refugiados de Bourj el-Barajneh se ubica en aproximadamente 1 km² de terreno cerca del aeropuerto internacional de Beirut y es uno de los doce campamentos palestinos oficiales en el Líbano, establecido tras la creación de Israel en 1948. Antes del conflicto sirio acogía a cerca de 27 000 personas, la mayoría refugiados palestinos procedentes del Líbano. En 2017 la llegada de refugiados sirios y palestinos procedentes de Siria había incrementado la población del campo a 41 000 personas¹.

Bourj el-Barajneh atrae a refugiados de Siria porque vivir en el campo es más barato que en cualquier otro lugar de Beirut y algunos refugiados palestinos de Siria tienen parientes entre los refugiados palestinos del Líbano en el campo. Como el resto de campamentos palestinos en el Líbano, Bourj el-Barajneh se encuentra fuera de la jurisdicción de las autoridades libanesas, algo que algunos de los que llegan desde Siria prefieren. Las organizaciones no gubernamentales locales (ONG) que operan en el campamento se enfrentan a numerosos retos a la hora de dar apoyo a los diferentes colectivos que hay allí.

Los refugiados palestinos del Líbano se resienten del deterioro de las condiciones de vida causado por el aumento de población. Las condiciones ya eran pobres antes de la llegada de esos nuevos grupos y la afluencia de personas no ha hecho más que exacerbar los problemas existentes y crear tensiones entre la población. Se han añadido plantas a viviendas mal construidas, algunas de las cuales ahora tienen ocho o nueve pisos de alto sin unos cimientos adecuados y, a lo largo del campo, cableado eléctrico y tuberías de agua con fugas se entrelazan sobre sus cabezas como consecuencia de la ampliación de las redes para llegar hasta los nuevos habitantes.

Las ONG locales han recibido financiación para mejorar los alojamientos pero la calidad global de la construcción, la infraestructura del campo y la falta de espacio impiden que la gente se aloje de forma segura y confortable. La tensa relación entre las autoridades, la

población libanesa y los refugiados palestinos ha significado que estos últimos a menudo se encuentren en una situación peor que los refugiados palestinos que viven en otros lugares de la región. Se les excluye de la mayoría de las profesiones, por lo que sus posibilidades de acceder a oportunidades laborales legales se limitan principalmente a los sectores de la construcción y la agricultura y a la recogida de basura. A los refugiados palestinos del Líbano se les prohíbe ser propietarios de inmuebles y su libertad de circulación está restringida. Al contrario de lo que ocurre con otros grupos de refugiados que llegan bajo el mandato de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, el proveedor de ayuda para los palestinos es el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Los refugiados palestinos del Líbano dependen mucho más del OOPS que otros refugiados palestinos de otros lugares de la región porque las autoridades libanesas prohíben a los palestinos acceder a los servicios estatales. El OOPS es el principal proveedor de asistencia médica y educación, así como el responsable de los sistemas de alcantarillado y de recogida de basuras en los doce campos oficiales, pero la falta de apoyo estatal y los servicios inadecuados del OOPS han dado lugar al desarrollo de una amplia red de ONG locales que operan en los campos.

El contraste en las necesidades de los tres grupos de refugiados

La condición jurídica de cada uno de los tres grupos de refugiados determina su acceso a la asistencia. Los refugiados palestinos en el Líbano acceden a los servicios del OOPS y de las ONG locales, que ahora comparten con los refugiados palestinos de Siria. Los refugiados sirios reciben asistencia de ACNUR y de las ONG locales, asimismo el Gobierno libanés les permite acceso a ciertos servicios estatales. Las ONG locales deben hacer que sus medidas se ajusten a las necesidades de los tres grupos —una tarea difícil, dado que

es más fácil garantizar la financiación para los refugiados sirios que para los refugiados palestinos de Siria y los del Líbano y, a su vez, también para los palestinos de Siria que para los del Líbano. Inevitablemente, el desigual acceso a la asistencia y la estructura dual de las Naciones Unidas incrementan las tensiones entre los tres grupos, cada uno de los cuales cree que se favorece a los otros dos.

A las ONG locales también les ha resultado imposible satisfacer las necesidades de todos los grupos demográficos, otro reto que data de antes del conflicto sirio y que ahora se ha visto amplificado por la llegada de nuevos refugiados. Los donantes están interesados en financiar programas para mujeres y niños, pero no tanto para mayores, jóvenes y hombres. Las ONG locales creen que los donantes internacionales no ven a los mayores como “una buena inversión”. Los planes de respuesta regionales² enfatizan la necesidad de que los jóvenes se involucren de forma positiva en sus comunidades, se les empodere y sean resilientes, pero las ONG locales no han sido capaces de asegurar la financiación de los programas para jóvenes. Esto resulta especialmente problemático en un lugar como Bourj el-Barajneh donde, con pocas opciones laborales, mucha gente joven se pasa el día bebiendo, fumando y consumiendo drogas y son vulnerables al reclutamiento por parte de bandas criminales y grupos armados. Los refugiados palestinos del Líbano varones intentan cumplir sus roles tradicionales de sustentadores pese a su restringido derecho al trabajo. Los hombres sirios, igual que las mujeres y niños sirios, experimentaron el trauma del conflicto y de la huida de Siria y su derecho a trabajar también está restringido. Las ONG locales denuncian que la frustración entre los hombres puede manifestarse en forma de violencia doméstica, lo que también puede dar lugar a que las esposas maltratadas, a su vez, maltraten a sus hijos. Las ONG locales consideran que los esfuerzos para implementar programas basados en el género, de acuerdo con los planes de respuesta regionales, solo dan apoyo a mujeres y niños.

Cada grupo de refugiados supone una mezcla de necesidades humanitarias y de desarrollo. Aunque los donantes están impacientes por pasar de los proyectos de emergencia a los de desarrollo, algunos de estos proyectos son poco específicos. Por ejemplo, los donantes quieren financiar a las ONG locales para que, a través de formación profesional

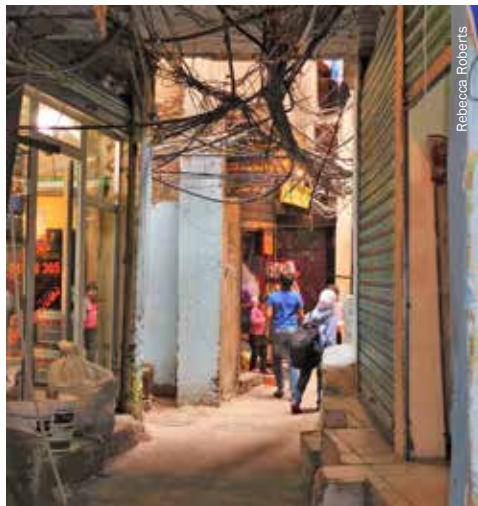
o asesoramiento de negocios, fomenten los medios de vida pero, inevitablemente, estos proyectos tienen un impacto limitado debido a la restricción del derecho al trabajo de los refugiados. A las ONG locales con frecuencia se les ofrece financiar talleres para concienciar sobre los derechos, en vez de financiación para cubrir las necesidades básicas de los habitantes de los campos. Difundir información sobre los derechos es importante pero estas actividades están siendo duplicadas y, a las personas que no son capaces de cubrir sus necesidades básicas por sí mismas, esos talleres les parecen inapropiados y de difícil justificación.

Crear proyectos exitosos

A pesar de estas dificultades, las ONG locales obtienen algunas experiencias positivas, entre las que se incluyen los Programas de Aprendizaje Acelerado (ALP, por sus siglas en inglés) implementados por numerosas organizaciones en todo el Líbano para integrar a los niños de Siria en la enseñanza general. Los ALP tienen objetivos educativos y psicosociales: están diseñados para ayudar a los niños a ponerse al día con las lecciones perdidas, desarrollar aptitudes para ser capaces de estudiar por su cuenta y crear mecanismos de afrontamiento que les ayuden a lidiar con el acoso escolar al que podrían enfrentarse por estar rezagados o ser nuevos en la escuela. Los ALP se han centrado en el desarrollo de las aptitudes lingüísticas de los niños de Siria para que puedan participar en las escuelas del Líbano, donde el plan de estudios a menudo se imparte en inglés y francés. Los elementos de los ALP ayudan a los niños a lidiar con el trauma y ofrece apoyo a los padres para ayudarles a entender cómo las experiencias pueden haber afectado a sus hijos y cómo ellos pueden ayudarles. Este planteamiento integral ha sido elogiado por los niños participantes, por los padres y por el personal encargado de su ejecución. Sin embargo, los ALP no se combinan con otros medios de apoyo y el personal de las ONG locales insta a que, una vez que los niños hayan completado con éxito el ALP y entren en la enseñanza general, dispongan de más ayuda para reforzar lo que han aprendido, incluido apoyo psicosocial continuo para los niños y para sus familias, si es necesario. Los niños que se encuentran en Bourj el-Barajneh han buscado y recibido apoyo de forma extraoficial por parte de sus antiguos maestros del ALP pero sería preferible una ampliación oficial del programa.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018



Rebecca Roberts

Campo de refugiados de Bourj el-Barajneh.

Otros proyectos incitados por las ONG locales contienen planes de dinero por trabajo, diseñados para promover la cohesión social mediante actuaciones relacionadas con salud e higiene. Por ejemplo, a los refugiados palestinos de Siria y a los refugiados palestinos del Líbano se les paga por complementar los servicios de recogida de basura del OOPS en Bourj el-Barajneh. Además de recoger residuos, los participantes llevan mensajes de salud básica e higiene a las familias. Las reacciones de los participantes han sido positivas, especialmente las de las mujeres, que disfrutaban teniendo una actividad fuera de casa y reuniéndose con otra gente del campo, además de la utilidad del dinero extra. Sin embargo, su impacto ha sido limitado y, a veces, negativo. Algunos refugiados palestinos del Líbano se han sentido ofendidos por los mensajes de salud y de higiene porque eso supone que son sucios. Los campos están notablemente más limpios mientras se están ejecutando los proyectos pero, debido a la limitada financiación, operan solo durante unas pocas semanas cada vez.

La mejora del apoyo internacional a las ONG locales

La situación de Bourj el-Barajneh no es única. Las ONG locales se encuentran en la frustrante posición de ser conocedoras de las necesidades de la población del campo pero incapaces de financiar actividades para cubrirlos. Entre las recomendaciones para

mejorar la orientación específica de la ayuda internacional se incluyen las siguientes:

- consultar con las ONG locales cuáles son las necesidades de la población local para que la financiación esté disponible para todos los colectivos identificados como vulnerables y no solo para aquellos grupos a los que los donantes prefieren ayudar
- poner la financiación a disposición tanto de la población receptora como de la refugiada
- que los donantes se centren en lo factible: en vez de intentar crear oportunidades de medios de vida, sería mejor dar ayudas al empleo que cubrieran los costes de transporte, financiar la compra de herramientas a los jornaleros o proporcionar servicios de cuidado infantil
- que las organizaciones internacionales presionen a los Gobiernos de acogida para que respeten los derechos de los refugiados, ya que ellas tienen más peso para hacerlo que las ONG locales
- que los donantes operen a nivel nacional: por ejemplo, negociando oportunidades laborales para los refugiados y facilitando su inclusión como mano de obra en los programas de trabajo públicos planificados a gran escala
- programas de cohesión social que permitan a las ONG locales trabajar con personas de todos los sectores de la población y centrarse en los más necesitados
- financiación que permita a las ONG locales ajustar sus programas para complementar los planes de respuesta regionales y nacionales
- que los programas que tengan éxito se respalden de forma consistente y se amplíen cuando haga falta basándose en las lecciones aprendidas.

Olfat Mahmoud Palwho@gmail.com

Directora, Palestinian Women's Humanitarian Organization www.palwho93.org

Rebecca Roberts rebekah_roberts@yahoo.co.uk

Asesora independiente

1. Las cifras de población comparadas por el Comité Popular del campo de Bourj el-Barajneh antes del conflicto sirio y en agosto de 2017 incluyen a todos los habitantes del campo y no solo a los refugiados palestinos procedentes de Siria y a los refugiados palestinos procedentes del Líbano que el OOPS registra.
2. Plan Regional de ACNUR para los Refugiados y la Resiliencia 2017-2018 en respuesta a la crisis de Siria <http://bit.ly/UNHCR-3RP-2017-2018> y el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano 2017-20 del Gobierno del Líbano y las Naciones Unidas <http://bit.ly/LebCrisisResp-2017-20>

Humanitarismo liderado por refugiados en el campamento de Chatila en el Líbano

Hind Sharif

Las iniciativas humanitarias lideradas por los refugiados palestinos “establecidos” en respuesta a la llegada de “nuevos” desplazados sirios al campamento de Chatila plantean preguntas clave sobre las limitaciones del sistema humanitario y sobre la representación de los refugiados como víctimas pasivas.

El campamento de Chatila, que ocupa poco más de dos kilómetros cuadrados y medio en la frontera del sur de Beirut, es uno de los campamentos de refugiados palestinos establecido en el Líbano en 1949 para apenas 3000 personas. Hoy en día, el campo ocupa la misma limitada extensión pero tiene unos 40 000 habitantes. Aunque la pobreza, las viviendas hacinadas y las malas condiciones sanitarias asolan Chatila, desde 2011 el campamento se ha convertido en un lugar de refugio para los nuevos refugiados procedentes de Siria. Este lugar se ha erigido en un espacio de refugio para los desplazados sirios más fácilmente gracias a los vínculos preexistentes y a las relaciones de parentesco entre refugiados sirios, incluidos refugiados palestinos de Siria, y refugiados palestinos del Líbano que ya vivían en Chatila. Como consecuencia, se estima que la población de Chatila se ha incrementado más del doble desde que empezó el conflicto en Siria. Las respuestas humanitarias lideradas por refugiados que se han dado a los refugiados sirios que llegaron al campamento de Chatila, en gran medida, no están documentadas. Sin embargo, tales iniciativas han supuesto formas clave y palpables de apoyo, solidaridad y hospitalidad, en un ejemplo de lo que Fiddian-Qasmiyeh llama “humanitarismo refugiado-refugiado”¹.

A pesar de la pobreza, de los escasos recursos y los servicios deficientes, los refugiados palestinos establecidos – los que ya vivían en el campamento– han hecho uso de los recursos oficiales y extraoficiales para proporcionar a los recién llegados procedentes de Siria apoyo material e inmaterial durante las fases iniciales de su llegada. A través de redes informales, numerosos refugiados palestinos acogieron a familias sirias en sus hogares durante meses, brindándoles apoyo físico y moral. De forma más oficial, también se han utilizado mezquitas para dar cobijo a los nuevos refugiados y celebrar días de solidaridad con los sirios, donde

los refugiados palestinos donan ropa, colchones, mantas y otros recursos.

Diferentes clasificaciones de palestinos entran bajo diferentes mandatos internacionales. Los refugiados palestinos, aquellas “personas cuyo lugar habitual de residencia era Palestina entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948 y que perdieron su hogar y medios de vida a consecuencia del conflicto de 1948” (incluyendo a descendientes de los hombres refugiados palestinos, así como a sus hijos adoptivos), entran dentro del mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)². Los refugiados “establecidos” en Chatila están bajo el mandato del OOPS, puesto que anteriormente eran refugiados palestinos (ahora conocidos como refugiados palestinos del Líbano). ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, ofrece sus servicios a cualquiera que se ajuste a la definición de refugiado recogida en la Convención de Ginebra de 1951, que incluye a los sirios (excluyendo a los palestinos). Esta distinción no sólo produce una brecha de protección jurídica y social entre los refugiados palestinos y los sirios en Chatila, sino que también repercute en la relación y los desequilibrios de poder entre los “nuevos” refugiados y los “ya establecidos” en el campo. Según Majdi Adam, activista social palestino y capitán del club deportivo palestino Shatila’s Palestine Sports Club, a los refugiados palestinos de Siria se les ha visto en los centros de distribución para sirios pidiendo ayuda para sí mismos y preguntando: “Nosotros también somos refugiados; ¿por qué la ayuda es solo para los sirios?”³ Majdi nos contó que los refugiados palestinos tuvieron su propia iniciativa para combatir esta diferenciación irrazonable. Un refugiado le había dicho: “Empezamos con nuestras propias iniciativas mientras trabajábamos con las ONG que sólo ayudan a sirios. Por ejemplo, registrábamos a los sirios en los papeles

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

como se requería, pero luego, por la noche, también proporcionábamos a los refugiados palestinos de Siria lo que necesitaban”.

La comunidad de refugiados establecidos también es crítica con la forma en que se distribuyen los limitados recursos. Por ejemplo, Majdi nos dijo que los organismos de ayuda le dan a cada familia la misma cantidad de suministros, con independencia de cuántos hijos tengan. Los refugiados establecidos que trabajan con estas organizaciones han tenido su propia iniciativa para llenar este vacío. “A las familias que tienen muchos hijos les decíamos que volvieran por la noche y les dábamos más mantas y recursos para cubrir sus necesidades”, explicó Majdi. Estas iniciativas lideradas por refugiados colocan a los refugiados palestinos en posición de suministradores de ayuda y no como receptores dependientes. Y lo que es más importante, estas experiencias muestran las perspectivas de los refugiados sobre las deficiencias de la respuesta humanitaria y cómo la solidaridad entre refugiados puede ayudar a llenar estas lagunas. Como dijo uno de los refugiados palestinos del Líbano que trabajaba con el OOPS: “Como refugiados palestinos, sabemos lo que se siente cuando no tienes un lugar seguro adónde ir o no eres bienvenido. Nuestra responsabilidad humana, ética y como ciudadanos es ofrecerles todo lo que podamos y, al menos, recibirles”.

La sostenibilidad de la acogida

Sin embargo, es importante no caer en la trampa de idealizar esta forma de humanitarismo refugiado-refugiado. A lo largo de los siete años transcurridos desde la llegada de los sirios, se ha ido pasando de la hospitalidad a la hostilidad y a las tensiones. Los refugiados palestinos establecidos reconocieron que, cuando se dieron cuenta de que el conflicto en Siria iba a durar más de un año, su relación con los sirios en el campamento empezó a cambiar. Los entrevistados describieron como algo inevitable la creciente presión que ha supuesto acoger a refugiados sirios durante los últimos siete años, teniendo en cuenta la escasez de recursos y las malas condiciones de vida que ya existían en el campamento.

La tensión se ha sentido sobre todo en torno a escuelas, puestos de trabajo y acceso a la atención sanitaria. Las escuelas han juntado en una misma clase a refugiados palestinos, tanto del Líbano como de Siria, y las clases están abarrotadas. Se tarda mucho más que

antes en acceder a la atención sanitaria y el sector del empleo informal se ha vuelto más competitivo. Un refugiado palestino del Líbano protestaba: “Para alguien como yo, que trabajo pintando paredes, pido un salario de US\$ 40 al día, mientras que un sirio acepta \$ 20”.

Como en los últimos años el OOPS se ha visto obligado a aplicar medidas de austeridad debido a la falta de financiación, ha habido un evidente descenso de los servicios. De hecho, el gasto medio anual del OOPS por refugiado ha caído de unos \$ 200 en 1975 a unos \$ 110 en la actualidad. Además, mientras que ACNUR busca soluciones duraderas, como el reasentamiento de los refugiados sirios registrados, el OOPS no ofrece oportunidades equivalentes a los refugiados palestinos de Siria o del Líbano bajo su mandato, ya que esto podría significar la pérdida de su derecho de retorno. Por otra parte, puesto que la legislación laboral libanesa prohíbe a los refugiados palestinos del Líbano y de Siria acceder a 36 profesiones (entre ellas, la medicina, la agricultura y el transporte público) y debido a la limitada condición jurídica de los sirios en el Líbano, ambas poblaciones de refugiados se ven obligadas a competir en el sector informal. En efecto, las políticas y los regímenes internacionales contribuyen de manera significativa a las repercusiones negativas que los refugiados han percibido en un espacio superpoblado y con escasos recursos, menoscabando la sostenibilidad del humanitarismo refugiado-refugiado.

No obstante, es importante señalar que algunos refugiados también apreciaron repercusiones positivas. Cuando se preguntó a los refugiados palestinos establecidos por los cambios en su vida social tras la llegada de los nuevos refugiados, todos fueron positivos. Para Majdi, su llegada supuso un incentivo para volverse socialmente activo: “Nos hizo recordar nuestro propio desplazamiento como refugiados palestinos. Esto me motivó para invertir el doble de energía en mi labor social. Empezamos dando la bienvenida y animando a sirios y refugiados palestinos de Siria a unirse al club [deportivo] para ayudarles a olvidar sus sufrimientos e integrarse en la comunidad”. Dos refugiados sirios reflexionaban: “Cuando llegamos aquí por primera vez nos sentíamos muy incómodos e intimidados, como extraños, así que siempre preferíamos estar solos con otros sirios. Pero ahora sentimos que nos hemos integrado en el campamento y en la vida laboral. A día de hoy, si te paseas por las

calles, no notarás ninguna diferencia entre un sirio y un palestino en el campamento”.

Teniendo en cuenta la falta de recursos, espacio físico y derechos que aguantan los refugiados en Chatila, puede considerarse inevitable el paso de la hospitalidad a la hostilidad. Sin embargo, esta generalización no hace justicia a los principales obstáculos para la solidaridad refugiado-refugiado, detonados en gran medida por políticas gubernamentales injustas y por un programa humanitario desequilibrado que ofrece un trato diferenciado basado en la nacionalidad. Para construir enfoques basados en el desarrollo que puedan respaldar el humanitarismo refugiado-refugiado y limitar la marginación de los refugiados palestinos establecidos, es importante reevaluar la eficacia de los programas actuales teniendo en cuenta las propias perspectivas de los

refugiados, así como empoderarles como partes interesadas en su propio futuro.

Hind Sharif sharifhind@gmail.com

Becaria Sakharov, Subcomisión de Derechos Humanos, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Parlamento Europeo
www.europarl.europa.eu

1. Fiddian-Qasmiyeh E (2016) “Representations of Displacement in the Middle East”, *Public Culture* 28(3)
<http://bit.ly/F-Qasmiyeh-Public-Culture-2016>

Véase también Fiddian-Qasmiyeh E (2016) “Refugiados que acogen a refugiados”, *Revista Migraciones Forzadas* 53
www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria/fiddianqasmiyeh

2. www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions

3. Este artículo está basado en entrevistas realizadas con refugiados palestinos y sirios en el campamento de Chatila en el Líbano y con miembros de la plantilla de personal del OOPS, entre abril y mayo de 2017. Una versión más larga de este artículo se encuentra disponible como parte del informe de 2017 *Syrian Refugees in Lebanon: Between Resilience and Vulnerability*, publicado por la Universidad de San José de Beirut
<http://bit.ly/ISP-Syrians-resilience-2017>

El papel de los municipios garantizando la estabilidad

Josep Zapater

Las respuestas a las crisis en la región de la Beká en el Líbano durante 2017 muestran que los municipios que acogen a refugiados pueden ser un pilar de la convivencia pacífica y deben recibir apoyo.

La región de la Beká en la zona noreste del Líbano, que comparte una extensa frontera con Siria, acoge alrededor de 360 000 refugiados sirios registrados. Esta cifra representa la cantidad absoluta más alta entre las regiones del Líbano y también la proporción más alta de refugiados en la población local. En 2017, la región experimentó una serie de revueltas que impusieron desafíos significativos a la convivencia pacífica entre las comunidades de acogida y los refugiados.

Las crisis en la región de la Beká

En febrero y marzo de 2017, miles de refugiados sirios fueron desplazados del municipio de Zahlé y de los alrededores de la base aérea estratégica de Riyak. Si bien se aludían preocupaciones de seguridad, las autoridades no establecieron planes de contingencia para crear asentamientos alternativos. En abril, las comunidades libanesas de acogida se manifestaron en varios municipios y exigieron el cierre de tiendas administradas por refugiados sirios. En junio, una serie

de incendios destruyó dos asentamientos de refugiados en los municipios de Bar Elias y Qab Elias de la Beká central, donde murieron dos niñas refugiadas. Y en julio y agosto, las operaciones militares de Hezbollah y las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) eliminaron con éxito la presencia de milicias de los alrededores de Arsal (que alojaba a unos 11 000 civiles sirios), poniendo fin a un estancamiento de tres años. Estos acontecimientos han dejado a la comunidad de refugiados agotada, con más deudas, más vulnerable y llena de incertidumbre y temor a que estas crisis sucesivas se hayan provocado para obligarlos a retornar a Siria. También han contribuido al aumento de las tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida.

ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, y sus socios han realizado esfuerzos significativos para responder a estas crisis. Tras el fin de las hostilidades en Arsal, el municipio, junto con socios humanitarios y de desarrollo, creó un Plan de Acción de Arsal que por primera vez incluía una planificación

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

integrada humanitaria y de desarrollo, así como la participación de refugiados sirios en el diseño del plan. La mediación y la defensa también se han utilizado ampliamente durante las crisis de desalojo de Riyak y Zahlé.

Los municipios: agentes clave en la convivencia pacífica

En este difícil contexto, las autoridades locales generalmente han desempeñado un papel estabilizador positivo en la región de la Becá, que no siempre es suficientemente reconocido y comprendido. Esto se hizo evidente a partir de las reacciones divergentes en Beirut y, a nivel local, con los incendios que destruyeron dos asentamientos de refugiados. Los incendios en los asentamientos de refugiados son un problema recurrente, con heridos y muertes (particularmente de niños) frecuentes. Durante años, ACNUR y socios humanitarios han trabajado tanto en la mitigación de incendios, con colocación de extintores en prácticamente todos los asentamientos y la capacitación para utilizarlos, como en las respuestas de contingencia. Los municipios de Bar Elias y Qab Elias respondieron rápidamente ante los incendios: los bomberos y el personal de la Cruz Roja libanesa arriesgaron sus vidas para limitar las bajas. La sociedad civil local y los trabajadores humanitarios brindaron asistencia de emergencia a las víctimas sirias y reconstruyeron los sitios en cuestión de días. La percepción entre la comunidad donante y diplomática en Beirut, sin embargo, inicialmente fue muy diferente; el rumor de que algunas comunidades de acogida libanesas insatisfechas habían provocado incendios de manera intencional llegó a Beirut mucho más rápido que las noticias sobre la inmensa solidaridad que los municipios locales y los agentes de la sociedad civil libanesa demostraron ante los sirios.

En Aarsal, los agentes humanitarios y de desarrollo y el municipio han construido relaciones de trabajo muy positivas. Se ha establecido un mecanismo destinado a la coordinación mensual. Quizá el punto más importante es que ACNUR y otros agentes humanitarios también han cumplido con los compromisos de satisfacer las necesidades de los libaneses pobres. El municipio ha desempeñado sistemáticamente un papel moderador entre las comunidades sirias y libanesas, considerando cómo la solidaridad inicial de 2013 y 2014 ha dado paso al agotamiento,

quejas relacionadas con la competencia económica y temor a una conspiración entre refugiados sirios y agentes armados.

En Zahlé, ACNUR y el municipio iniciaron un diálogo en el cual se expresaban las dificultades de alojar a una gran población de refugiados. Esto incluye un sentimiento de abandono por parte de las élites de Beirut, que no pueden o no están dispuestas (en parte debido a sensibilidades políticas) a llegar a acuerdos sobre directrices normativas concretas que traten la acogida de refugiados a nivel local. Las consideraciones económicas también desempeñan un papel importante. La agricultura y las industrias alimentarias en la región de la Becá no podrían sobrevivir sin los refugiados sirios. Al mismo tiempo, los propietarios agrícolas y urbanos se niegan a pagar los impuestos municipales sobre la renta que pagan los refugiados. Por consiguiente, quienes obtienen el mayor provecho de la presencia de los refugiados sirios no ayudan a los municipios con los considerables costos adicionales derivados de su presencia, como los relacionados con la gestión del agua y los residuos sólidos.

Aumentar el apoyo a los municipios

En el Líbano, al igual que en muchos otros países, los municipios son los organismos administrativos más afectados por la presencia de refugiados. También tienen una responsabilidad y un interés por mantener la paz en su territorio, a menudo resistiendo la presión directa de una parte de su electorado libanés que posiblemente abogue por la aplicación de medidas más estrictas contra los refugiados. Es cuestionable, sin embargo, si la comunidad humanitaria y de desarrollo ha hecho lo suficiente para ayudarles en este esfuerzo.

Se han realizado algunos valiosos esfuerzos y las reiteradas crisis en 2017 se utilizaron de forma activa para aumentar el apoyo a los municipios. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ACNUR copresiden un grupo de trabajo de estabilidad social que analiza las tensiones en la región de la Becá. El Ministerio de Asuntos Sociales y el PNUD elaboran mapas de riesgos y recursos, diseñados para canalizar los recursos de los donantes hacia las necesidades identificadas a nivel municipal. ACNUR mantiene lazos diplomáticos con los alcaldes, los gobernadores y las FAL para moderar las tensiones y comunicar de forma transparente que el



ACNUR/David Azia

Un asentamiento informal acoge a 120 familias cerca de Bareilias, valle de Beká, Líbano.

retorno es la única solución sostenible para los refugiados sirios, una vez que las condiciones les permitan; mitigando así el temor generalizado de que la comunidad internacional tenga como objetivo la integración local. Un porcentaje cada vez mayor de los escasos recursos de ACNUR se utiliza para asistir a los ciudadanos libaneses vulnerables, ya sea a través de pequeños proyectos comunitarios, como la provisión de camiones de basura y plantas para el tratamiento de residuos sólidos, o por medio de la asistencia familiar a hogares libaneses pobres, incluidas tarjetas de combustible y rehabilitación de viviendas. Los organismos de coordinación municipal funcionan en tres municipios clave (Arsal, al Qaa y Zahlé).

Sin embargo, todos estos esfuerzos son parciales y relativamente fragmentados y existe el peligro de que, sin un enfoque más estructurado para apoyar a los municipios, su papel para asegurar la convivencia pacífica se debilite progresivamente y las crisis se vuelvan menos manejables.

La importancia de la coordinación y la planificación basadas en zonas

Con el fin de apoyar a la convivencia pacífica, la comunidad internacional debe tomar medidas audaces para considerar al municipio una unidad natural de planificación y coordinación,

transcendiendo la tradicional estructura de coordinación humanitaria basada en sectores. En particular, es necesario considerar algunos aspectos clave, tales como la asistencia a hogares libaneses vulnerables, la gestión de asentamientos informales, el diálogo con las comunidades de refugiados, la provisión de agua y saneamiento, mejoras de la infraestructura local y un acceso mejorado a los medios de subsistencia. Para que esto suceda, se deben tomar varias medidas importantes.

El Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano 2017-2020¹ del Gobierno del Líbano y las Naciones Unidas en general está bien preparado y basado en evidencias empíricas. Al mismo tiempo, se debe fortalecer su capacidad para abordar necesidades locales y canalizar recursos para los municipios. También existe la necesidad de reconocer que, después de siete años, las autoridades locales no necesitan que se les consulte constantemente: lo que necesitan es que las apoyen.

De igual manera, si bien las discusiones actuales sobre el modelo de coordinación en el Líbano introdujeron algunos elementos de coordinación basados en zonas, en general continúan enfocándose en responsabilidades sectoriales y de cada organismo. Lo que se necesita es un compromiso claro por parte de la comunidad internacional, incluidos

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

los donantes, para priorizar los municipios según las necesidades basadas en evidencias empíricas e identificadas de forma conjunta.

Los planes locales que se han desarrollado a través del Mapa de riesgos y recursos, a cargo del Ministerio de Asuntos Sociales del Líbano y el PNUD, representan un modelo válido. Se debe reforzar su capacidad para canalizar los fondos de los donantes hacia el desarrollo local y sus sinergias con la planificación humanitaria. Como iniciativa piloto, el PNUD y ACNUR buscan integrar la planificación humanitaria y de desarrollo en el Plan de Acción de Aarsal. Estos esfuerzos deberán evaluarse, corregirse e incrementarse de forma apropiada.

El personal técnico de los organismos humanitarios y de desarrollo involucrado en la coordinación, la planificación y la gestión de la información continúa abrumadoramente concentrado en la capital. El reconocimiento de la importancia de que la coordinación y la planificación sean localizadas y basadas en zonas deberá ir acompañado de una descentralización de los recursos.

La asistencia directa de los organismos humanitarios a los hogares pobres libaneses

sigue siendo insuficiente y fragmentada, lo que refuerza un sentimiento de injusticia entre las comunidades de acogida. Los organismos deben poner en marcha una planificación más integrada y tener más en cuenta el papel de las comunidades locales, incluidos alcaldes y sociedad civil, a la hora de identificar a las personas necesitadas.

En el octavo año del conflicto sirio y con una presión cada vez mayor para que los refugiados sirios regresen a una situación inestable y peligrosa, la comunidad internacional debe proporcionar un apoyo más audaz y útil a las autoridades libanesas. En el difícil ambiente en 2017 de la delicada región de la Beká, las autoridades municipales demostraron que se han ganado con creces el derecho de ser un receptor y socio clave en este apoyo.

Josep Zapater zapater@unhcr.org
Jefe de la suboficina de Zahlé, ACNUR
www.unhcr.org

Este artículo ha sido escrito a título personal.

1. UNHCR's Regional Refugee and Resilience Plan in Response to the Syria Crisis <http://bit.ly/UNHCR-3RP-2017-2018>

Competencia entre seguridad e imperativos humanitarios en la berma

Charles Simpson

Aproximadamente 60 000 sirios están atrapados en una zona desolada en la frontera entre Siria y Jordania llamada "la berma". Cuando se prioriza cuestiones de seguridad frente a necesidades humanitarias y los organismos de ayuda recurren a grupos milicianos para entregar la ayuda, las consecuencias pueden ser lamentables.

Cuando el Gobierno de Jordania restringió severamente la entrada a través de su frontera con Siria en Rabaa al-Sarhan en octubre de 2014, 5000 desplazados internos sirios fueron rechazados. Establecieron refugios temporales a 200 metros de Jordania plantando, con ello, una semilla en el desierto que ha crecido hasta convertirse en dos asentamientos informales de tiendas de campaña: Rukban, con 60 000 habitantes, y Hadalat, con 1000.

Separados de Jordania por una barrera rocosa de arena —conocida como "berma"—, estos asentamientos han sufrido inestabilidad interna, acceso insuficiente a alimentos, agua y ayuda no alimentaria, problemas de salud generalizados y ataques regulares por parte del

Ejército Sirio Libre (ESL) y las Fuerzas Armadas Árabes Sirias (FAAS). La vulnerabilidad de los habitantes de lo que ahora se conoce como la berma ha sido perpetuada por el continuo cierre fronterizo de Jordania y las restricciones al acceso humanitario citando cuestiones de seguridad. Varios organismos de ayuda han cooperado con las restricciones jordanas (incluso en comunicaciones públicas con relación a la berma) para garantizar un acceso limitado a los asentamientos, pero esto solo ha servido para prolongar las condiciones de vulnerabilidad y provocar que el secretismo sea la norma, lo que, a su vez, ha impedido un análisis claro de los costes y beneficios de la política jordana de cierre de fronteras.

La situación es compleja y este artículo no pretende ser acusatorio, sino más bien presentar información que permita un análisis de costo-beneficio más equilibrado de la política de cierre de fronteras. Los objetivos de seguridad y el humanitarismo no tienen por qué estar reñidos pero, si no disponen de una información certera, los encargados de la formulación de políticas corren el riesgo de malinterpretar o tergiversar estos intereses haciendo que parezca que una cosa excluye a la otra.

Esquivar el imperativo humanitario

Si bien Jordania atribuyó abiertamente el cierre de fronteras a motivos de seguridad por su preocupación de que hubiese terroristas entre la población refugiada, otro motivo no dicho fue la creciente sensación de incapacidad del país para mantener a una creciente población de 600 000 refugiados sirios (el 7% de la población total de Jordania) que estaba sobrecargando la economía, los servicios y las infraestructuras de Jordania.

Además de citar preocupaciones de seguridad, Jordania, con el apoyo de sus patrocinadores internacionales, evitó la responsabilidad jurídica internacional al afirmar que las personas que huían del conflicto y que ahora se refugiaban en la “zona gris” fronteriza eran, de hecho, personas desplazadas internas, situadas fuera de territorio jordano en “tierra de nadie”; interpretando con flexibilidad las fronteras establecidas por el acuerdo Sykes-Picot en 1916¹. En el plano nacional, Jordania tenía su propia interpretación de ciertos aspectos de las leyes nacionales y la Carta Árabe de Derechos Humanos (Jordania no ha ratificado plenamente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni su Protocolo) para autorizar tanto la devolución de los sirios de Jordania a la berma como para impedir a los sirios vulnerables cruzar las fronteras.

Estas acciones han amenazado directamente el derecho a la vida de los habitantes de la berma. Los alojamientos temporales son en su mayoría tiendas improvisadas, de tres por tres metros, construidas con materiales que se desmoronan y ocupadas por entre tres y diez personas. El entorno polvoriento y la escasez de alimentos, agua, atención médica e instalaciones higiénicas han dado lugar a una alta incidencia de enfermedades transmisibles, malnutrición y muertes maternas e infantiles.

Al estar restringido el acceso, los organismos de ayuda han desarrollado su

creatividad para entregar ayuda a través de la frontera, incluso con lanzamientos aéreos y usando grúas para lanzar provisiones a la berma, donde niños con carretas tiradas por burros distribuyen los recursos por todo Rukban. ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, y UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, también han trasladado por vía aérea a voluntarios sirios a Jordania para recibir formación en materia de salud comunitaria y derechos de los refugiados, devolviéndolos después a la berma para que realicen evaluaciones médicas, vacunen contra la poliomielitis, recopilen documentación y reparen los alojamientos.

Sólo una pequeña minoría de residentes en la berma puede cruzar a Jordania, ya sea para recibir tratamientos de emergencia o para establecerse en el campamento de refugiados de Azraq, a unos 300 km de distancia. De media, solo a tres familias de la berma por semana se les permite pasar a través de los centros de tránsito de Bustana o Ruwayshid para asentarse en Jordania. Además, citando razones de seguridad, de los pocos que son admitidos



Agencias de la ONU entregan ayuda a los sirios varados en la frontera entre Siria y Jordania, agosto de 2016.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

en Azraq, solo una cuarta parte se establece entre la población general del campamento; la mayoría de ellos están confinados en los poblados 2 y 5, donde su acceso al mundo exterior está severamente restringido.

Contrapartidas para llegar

Los organismos de ayuda han intentado esquivar las restricciones impuestas a la berma a través de servicios autorizados por las Fuerzas Armadas de Jordania (FAJ) como World Vision, Jordan Health Aid Society International y la First Technical Support Company. Como no hay suficientes proveedores de servicios autorizados por las FAJ, los organismos de ayuda también han contratado a agentes paramilitares en el sur de Siria, incluida la milicia (conocida como el Ejército de Badia) de Rakan Khdeir, un empresario sirio convertido en miliciano que ha facilitado la distribución de ayuda transfronteriza bajo el auspicio de Al Badia Logistics Services². La milicia de Khdeir puede haber resultado eficaz para la ejecución del servicio, pero también ha recibido críticas por desviar ayuda a su milicia y por favorecer a

personas de su red social.

La coordinación con actores milicianos como Khdeir abre el debate sobre el acceso humanitario a corto plazo frente a la estabilidad a largo plazo. Aunque los grupos paramilitares han permitido que la ayuda llegue al asentamiento, estos acuerdos también suponen una mala administración de los suministros humanitarios y exponen a los civiles a convertirse en objetivos militares. En diciembre de 2016, el almacén de suministros de Khdeir en Rukban, patrocinado por World Vision, fue objeto de un ataque que se saldó con la destrucción de la ayuda no alimentaria y la muerte de un soldado del ejército de Badia. En enero de 2017, otro ataque dirigido al almacén de

suministros de ayuda de Rukban controlado por la milicia de Jesh Ahrar al-Ashar (Ejército de las Tribus Libres) se saldó con la muerte de cuatro personas en un mercado cercano. En respuesta, Jordania restringió los viajes a 10 km de la frontera y limitó aún más el acceso de los trabajadores humanitarios.

La historia de la berma es, por lo tanto, una historia con moraleja acerca de las complicadas contrapartidas que tienen lugar cuando las agencias humanitarias dependen de actores milicianos para llegar a las poblaciones civiles vulnerables. En el momento en que redactamos este artículo, los principales organismos de ayuda humanitaria ya han estado debatiendo estrategias para ampliar la prestación de ayuda y el desarrollo en el sur de Siria a medida que surjan acuerdos de alto el fuego; se debería valorar lo aprendido en Rukban antes de seguir adelante con los planes de emplear grupos paramilitares para el apoyo logístico y para la seguridad en las carreteras con el fin de llegar hasta los desplazados internos³.

La gobernanza en Rukban

A medida que crecían los asentamientos, proliferaban bandas de hombres jóvenes que cometían delitos como robos, a veces con violencia. No obstante, los ancianos de las tribus de la berma han trabajado hacia una gobernanza más efectiva. En junio de 2016, se fundó el Consejo Tribal de Palmira y de la Badia Siria (TCPSB, por sus siglas en inglés), que contaba con un poder “blando” —patrimonio, costumbres, su tradicional generosidad, *wasta* (capital social) y la reputación de imparcialidad de sus líderes— para mediar en disputas, asignar recursos, administrar servicios médicos, supervisar proyectos de construcción y llevar a cabo actividades divulgativas. Dos de los objetivos centrales del Consejo fueron, en primer lugar, unir a las diferentes tribus del asentamiento bajo una autoridad civil de gobierno y, en segundo lugar, servir de mentores para los jóvenes que viven en la berma promoviendo “los valores de ciudadanía, derechos humanos y dignidad” en lugar de permitir que “la juventud... simplemente alimente la guerra”⁴.

A medida que el TCPSB consolidaba su autoridad, expulsó a los líderes del Ejército de las Tribus Libres de Rukban, restringió la circulación de vehículos para reducir el riesgo de que transportaran artefactos explosivos improvisados, reguló el porte de armas dentro del asentamiento y estableció



WFP/Shaza Moghraby

puestos de control policiales del TCPSB. La autoridad judicial fue revocada de las facciones de la ESL, cesando las detenciones arbitrarias, y se otorgó el poder judicial a un Consejo Judicial civil y a unas leyes internas recién redactadas. A pesar de estos logros, la naturaleza temporal de los asentamientos implica que la gobernanza sigue siendo informal en gran medida y que el TCPSB debe reafirmar constantemente su autoridad sobre el poder coercitivo de las milicias regionales.

¿Seguridad versus humanitarismo?

Las restricciones de acceso a la berma impuestas por las FAJ también han limitado la disponibilidad de información, impidiendo una defensa de la causa informada, así como la evaluación de las necesidades y el desarrollo de políticas. No se conocen con exactitud datos fundamentales como el número de familias que hay en la berma. El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones depende en gran medida de sus propios informes y de los datos de los satélites para estimar la población y afirma que existe un número significativo pero indefinido de registros fraudulentos por parte de las familias de la berma. Según el empleado de un organismo de ayuda humanitaria, también hay discrepancias entre los organismos de ayuda y el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional de Jordania acerca de la cantidad de ayuda que realmente ha llegado. A pesar de estos problemas, académicos, defensores de la causa y periodistas mantienen su fijación en el campamento jordano de Zaatar, demasiado estudiado pero de más fácil acceso, mientras ignoran, en gran medida, las preocupaciones más acuciantes de una berma menos accesible⁵. La responsabilidad moral de los investigadores de proyectar con rigor las opiniones de los más vulnerables no se ha cumplido.

Los datos sobre los riesgos para la seguridad que supone la población de la berma también son limitados, lo que da lugar a una política de seguridad basada en conjeturas y no en pruebas. En septiembre de 2016, Alice Wells, entonces embajadora de Estados Unidos en Jordania, hizo una declaración restando importancia a las necesidades de quienes se encontraban en la berma y, ofreciendo un argumento infundado para mantener cerrada la frontera, alegaba que en el asentamiento había "solicitantes de asilo legítimos, gente que quería quedarse en Siria pero buscaba un refugio seguro contra los bombardeos aéreos,

traficantes, contrabandistas, grupos armados y, como bien sabe Jordania, terroristas"⁶. La vulnerabilidad de quienes viven en la berma se perpetuaba con esta postura. En el mismo mes en que tuvo lugar la declaración de Wells, aviones rusos bombardearon el campo y mataron a un líder del TCPSB. Al mes siguiente, dos menores murieron en Rukban por falta de atención médica. Estas muertes dieron lugar a una reunión en la frontera jordana entre el TCPSB, las FAJ y los organismos de ayuda, pero no se alcanzó ninguna resolución sobre el acceso o sobre la reapertura de la frontera.

Hay un debate en curso sobre si trasladar a 45 000 habitantes de la berma al campamento de refugiados jordano de Azraq, pero, de momento, las preocupaciones en seguridad de Jordania mantienen en la frontera a estos desplazados internos, saltando por encima del imperativo humanitario de ofrecer una protección duradera. Inevitablemente, cualquier cambio con respecto a esta política no procederá de Jordania, sino de la presión externa de los agentes internacionales y, en especial, de los grandes donantes de desarrollo extranjeros. Hay pocas pruebas de los beneficios que aporta a Jordania seguir reteniendo a los habitantes de la berma en tierra de nadie. A medida que avanza la estrategia para expandir la entrega de ayuda al sur de Siria, las lecciones de la berma deberían hacer también que los organismos de ayuda se pararan a pensar a la hora de desarrollar planes para emplear grupos milicianos con el fin de llegar a los desplazados internos sirios.

Charles Simpson *charles.simpson@tufts.edu*
Administrador de programa, proyecto Refugees in Town, Centro Internacional Feinstein
Tufts University <http://fic.tufts.edu/>

1. En la práctica, la frontera estuvo bastante fluida hasta 2014 aproximadamente.
2. Williams S (2017) "World Vision rattles aid groups with solo operation for Syrians at Jordan border", *IRIN* <http://bit.ly/IRIN-20170124-aid-groups>
3. ATHA (2015) "Perspectives on Access: Engaging with Non-State Armed Groups", podcast de *Harvard Humanitarian Initiative*. <http://bit.ly/ATHA-HHI-perspectives-2015>
Véase también *Revista Migraciones Forzadas* no. 37 sobre "Grupos armados no estatales y desplazamiento" www.fmreview.org/es/no-estatales
4. Entrevista con un portavoz del TCPSB.
5. Jacobsen K y Landau L (2003) "The Dual Imperative in Refugee Research: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science Research on Forced Migration", *Disasters* <http://bit.ly/Disasters-2003-Jacobsen-Landau>
6. <http://bit.ly/Wells-20160918>

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

La categorización de los sirios en el Líbano como “vulnerables”

Maja Janmyr y Lama Mourad

Los agentes humanitarios utilizan las evaluaciones de vulnerabilidad para detectar a quienes se encuentran en mayor peligro de sufrir daños, pero su uso en la respuesta a los desplazados sirios en el Líbano resulta problemático.

M, un hombre sirio que se encuentra en mitad de la treintena y que vive con su madre, su esposa y sus dos hijos, llevaba más de un año sin recibir ayuda alimentaria. Se preguntaba qué hacía que su familia fuera inelegible para recibir asistencia si sus vecinos le habían dicho que cuando un solo miembro de la familia tenía que mantener a cinco personas dependientes de él, se cumplían los requisitos. “Sencillamente, no entiendo por qué me cortaron la ayuda”, decía. “Se supone que hay que ser una familia de cinco miembros y nosotros somos cinco. Y no hay nadie más que mantenga a la familia. Mis vecinos la están recibiendo todavía [la ayuda] y tienen dos hijos varones que pueden trabajar”. Mientras tanto el hermano de M, que tenía esposa y dos hijos, seguía recibiendo ayuda. ¿Se debía a que la mujer de su hermano estaba enferma? ¿O era porque en su casa eran tres adultos? M no sabía qué era lo que había provocado que él y su familia no cumplieran los requisitos para recibir la ayuda alimentaria y, en muchos aspectos, esa falta de transparencia es intencionada.

El acceso a la ayuda alimentaria para los refugiados sirios en el Líbano está determinado, como en muchos otros programas de asistencia humanitaria, por la evaluación de la “vulnerabilidad” de una familia o individuo. Impulsada sobre todo por la escasez de recursos, esta práctica está inspirada en la noción de “triaje” tal y como la emplean los servicios médicos de urgencia para clasificar a los individuos basándose en prioridades. Aunque su uso entre los agentes humanitarios se ha extendido, la opacidad sobre los criterios exactos empleados para determinar la elegibilidad se mantiene de forma intencionada, en parte para evitar que la gente realice solicitudes falsas basándose en esos criterios, y en parte porque dichos criterios o “cortes” cambian con cada nueva ronda de donantes y de evaluaciones presupuestarias.

ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) y otros agentes humanitarios emplean las evaluaciones de vulnerabilidad

como método de criba para reducir el número de personas con derecho a recibir protección y/o al reasentamiento. El efecto de estas categorizaciones, sin embargo, va mucho más allá de permitir el acceso a los programas y servicios humanitarios. Nuestra investigación con los refugiados sirios en el Líbano, llevada a cabo durante más de 24 meses entre 2013 y 2017, sugiere que las consecuencias de diferenciar a los individuos basándose en estos criterios van más allá de los problemas de acceso humanitario, afectando, incluso, a la percepción que los refugiados sirios tienen de sí mismos.

Los refugiados sirios en el Líbano, por lo general, se encuentran en una situación social y legal profundamente precaria. Desde hace tiempo, el Líbano se ha negado a ratificar instrumentos fundamentales de protección para los refugiados: la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. También carece de una legislación significativa en cuestiones de asilo. Aunque ACNUR puede operar en el país desde 1963, en 2015 el Gobierno libanés suspendió todos los procesos de ACNUR para registrar a los refugiados sirios. ACNUR todavía considera refugiados a la mayoría de sirios en el Líbano pero, en la práctica, ha llegado a diferenciar entre registrados, no registrados y lo que denomina refugiados “inscritos”, es decir, aquellos que se acercaron a ACNUR después de la prohibición del Gobierno de realizar nuevos registros. Esto significa que de los cerca de 1,5 millones de refugiados sirios, solo alrededor de dos tercios se encuentran actualmente registrados en ACNUR. Como dato importante, el acceso a la protección y la asistencia varía entre estos tres colectivos.

Solo los refugiados registrados reciben un certificado de registro de ACNUR. Tras la introducción de la nueva política de residencia del Líbano para ciudadanos sirios en 2015, poseer ese documento se convirtió en uno de los dos medios para que estos renovaran su residencia en el Líbano, siendo el otro asegurarse un patrocinador bajo el sistema

kafala como migrante económico. Esta política de 2015 hizo que la renovación o regularización de la estancia fuese un proceso tan oneroso y caro que un considerable número de sirios fueron incapaces de renovar sus permisos y, como consecuencia, se vieron obligados a residir de forma irregular en el país, es decir, sin permiso legal o documentación. El Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano 2017-2020 estima que el 60% de los mayores de 15 años carece de permiso de residencia legal, un aumento desde el 47% en 2016.

La articulación de la vulnerabilidad

La categorización de determinados individuos como “vulnerables” ha sido crítica para una gobernanza humanitaria más amplia de los sirios en el Líbano, donde la asistencia específica se establecía a principios de 2013. La principal manifestación de esta lógica ha sido la encuesta anual de Evaluación de los Refugiados Sirios en el Líbano (VASyR, por sus siglas en inglés). Con esta encuesta se sientan las bases de la asistencia humanitaria específica —lo que permite segmentar la población siria por niveles de vulnerabilidad—, así como las bases de los exámenes que determinan la nueva línea de corte de la asistencia humanitaria. Fundamentalmente, la muestra se extrae de la población de refugiados registrados, lo que estructuralmente excluye a un importante (aunque indeterminado) segmento de una más amplia población de refugiados sirios.

La VASyR² de 2017 no define la vulnerabilidad, sino que identifica sus componentes, tales como: condiciones de alojamiento, niveles de pobreza, (in)seguridad alimentaria, demografía de los hogares y estrategias de afrontamiento. Sus hallazgos demuestran contundentemente que la inmensa mayoría de los refugiados sirios registrados son significativamente vulnerables. Por ejemplo, en 2017 el 76% de hogares de refugiados —un 5% más que el año anterior— vivía por debajo del umbral de la pobreza. Sin embargo, los criterios exactos empleados para determinar si se cumplen los requisitos para recibir asistencia siguen siendo opacos y aquello que define a los “más vulnerables” es fuente de gran discordia entre los sirios.

Vulnerabilidad y género

Un conjunto de postulados de género parece subyacer al concepto humanitario de vulnerabilidad. Por ejemplo, una de las recomendaciones clave de la VASyR de 2017

es que las “mujeres en general y, en particular, los hogares cuya cabeza de familia sea una mujer, necesitan apoyo adicional”. Esto parece deberse a dos hallazgos: que las trabajadoras refugiadas tienen ingresos más bajos que los de sus homólogos hombres, a pesar de trabajar similar número de horas; y que los hogares encabezados por mujeres tienen ingresos más bajos que los encabezados por hombres. Sin embargo, la encuesta también encuentra que hay más mujeres jóvenes matriculadas en centros de enseñanza secundaria que hombres. Esto apunta a la desatención de importantes vulnerabilidades particulares de los hombres que siguen sin destacarse en las recomendaciones de la VASyR. Una evaluación de 2016 realizada por el Comité Internacional de Rescate halló que el sistema humanitario no prioriza la ayuda a los hombres sirios en el Líbano, quienes a menudo son incapaces de acceder a la ayuda que necesitan y quienes se sienten, además, excluidos de la misma. Su participación en el trabajo irregular les hace vulnerables a abusos y explotación, para lo que no existen respuestas efectivas o consistentes. Lo más alarmante tal vez sea que el informe halla que los factores que generan vulnerabilidad entre los hombres solteros y empleados, o no constan en las evaluaciones tradicionales, o se interpretan como si, en realidad, atenuaran su vulnerabilidad³. Las nociones de vulnerabilidad basadas en el género parecen predominar de manera que determinados grupos demográficos, como mujeres y niños, reciben prioridad mientras que otros —hombres jóvenes y/o solteros— son ignorados o excluidos. Por ejemplo, habitualmente se considera que tener empleo reduce la vulnerabilidad de una persona, sin embargo, uno de cada cinco hombres encuestados por el Comité Internacional de Rescate denunció haber sufrido explotación y abusos en el trabajo.

Vulnerabilidad y reasentamiento

Lo vulnerable que se considere a un individuo también determina su acceso al reasentamiento. En el procedimiento de evaluación para el reasentamiento, la vulnerabilidad es, de nuevo, el determinante clave. Como explicó un miembro sénior del personal de ACNUR: “En primer lugar, nosotros [ACNUR] hacemos una selección en la que identificamos a los más vulnerables. Y luego miramos cada vez más de cerca: ¿eres realmente vulnerable? Sí, pero ¿real, realmente vulnerable? Y así es como la lista va menguando todo el tiempo”.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

A algunas categorías se las considera vulnerables por definición. Según ACNUR, las personas a las que se evalúa automáticamente como vulnerables y a las que se tiene en cuenta para ser reasentadas desde el Líbano son “supervivientes de la violencia/tortura, mujeres y niñas en riesgo, y [aquellas personas] con necesidades médicas o discapacidades”⁴. Este enfoque se alimenta de algunos programas de reasentamiento, como el programa del Reino Unido para los refugiados sirios que oficialmente prioriza a “las personas mayores, las personas con discapacidad y las víctimas de violencia sexual y tortura”⁵. Muchos programas de reasentamiento para refugiados parecen restringir el acceso al reasentamiento a los hombres sirios, a pesar de la vulnerabilidad que experimentan⁶.

Vulnerabilidad e (in)visibilidad

Las nociones de vulnerabilidad refuerzan las percepciones acerca de a qué se parece un refugiado “real”, percepciones que se encuentran activas entre los propios sirios y entre muchas autoridades locales. Existe un riesgo real de que las etiquetas acentúen las contradicciones que pretenden reducir. Un claro ejemplo es cómo los organismos humanitarios en el Líbano han validado la distinción entre refugiados “registrados” y “no registrados” incluyendo solo a la población registrada en la evaluación de vulnerabilidad.

La encuesta VASyR de 2016 revelaba, acriticamente, que el número de refugiados sirios en el Líbano se había estabilizado, sin hacer referencia a la política de residencia del 2015 instaurada por el Gobierno que había restringido el número de personas sirias. En la encuesta de 2017 se reconoce, ahora explícitamente, la implementación de una política fronteriza restrictiva y la congelación de los registros por parte del Gobierno libanés. Sin embargo, la encuesta sigue basándose en una muestra de hogares registrados. Aunque esto se reconoce en las primeras páginas, la distinción queda difuminada en un texto donde la muestra se toma como representativa de todos los “refugiados sirios”. El resultado es que las necesidades y las vulnerabilidades potenciales específicas de los refugiados no registrados —sean inscritos o no— se vuelven invisibles en el seno de uno de los documentos de planificación política y evaluación más importantes de la respuesta a la crisis.

Una opacidad similar opera a nivel local, donde las condiciones de alojamiento —uno

de los componentes de la evaluación de vulnerabilidad— se convierte en un factor para medir no solo el nivel de necesidad, sino incluso si alguien es o no considerado refugiado por las autoridades locales. En una reunión con un funcionario de distrito del norte del Líbano, a uno de los autores se le sugería visitar municipios de la costa porque allí —a diferencia de las ciudades más del interior— se podían encontrar refugiados. Quedó claro que este funcionario local, como otros que nos encontramos, entendía que los que vivían en asentamientos informales o en refugios eran refugiados, a diferencia de los que habían alquilado alojamiento en pueblos y ciudades. Los funcionarios locales también realizaron una distinción similar entre los sirios que no tenían lazos anteriores con la comunidad y dependían de la asistencia y los que solían trabajar (o seguían trabajando) en la localidad. Ni los que residen en viviendas alquiladas ni quienes tienen acceso al trabajo son las “víctimas ejemplares” que las autoridades locales tienen en mente.

En una época en la que la financiación está cada vez más orientada a fines concretos, el desarrollo de una serie de criterios para determinar el acceso a los servicios puede ser inevitable. Sin embargo, resulta esencial que, al crear y utilizar esas categorías, los agentes humanitarios sean conscientes de cómo pueden reforzar percepciones sobre la vulnerabilidad de los refugiados que no necesariamente ayudan.

Maja Janmyr Maja.Janmyr@nchr.uio.no

Profesora, Facultad de Derecho, Universidad de Oslo
www.jus.uio.no/english/

Lama Mourad lama.mourad@mail.utoronto.ca

Doctoranda, Departamento de Ciencias Políticas,
Universidad de Toronto <http://politics.utoronto.ca/>

1. Glasman J (2017) “Seeing Like a Refugee Agency: A Short History of UNHCR Classifications in Central Africa (1961–2015)”, *Journal of Refugee Studies* Vol. 30(2), <https://doi.org/10.1093/jrs/fev044>
2. ACNUR (2017) *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2017*
<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61312>
3. Comité Internacional de Rescate (2016) *Vulnerability Assessment of Syrian Refugee Men in Lebanon: Investigating protection gaps, needs and responses relevant to single and working Syrian refugee men in Lebanon*
<http://bit.ly/IRC-VulnerabilityAssess-2016>
4. ACNUR (2015) *Accelerated processing of claims from Syria in the context of large influxes into Lebanon*
www.refworld.org.ru/pdfid/56c46f8f4.pdf
5. McGuinness T (2017) *The UK response to the Syrian refugee crisis*. Biblioteca de la Cámara de los Comunes, documento informativo nº 06805 <http://bit.ly/UK-Syrian-resettlement-2017>
6. Véase Turner L (2016) “¿Quién reubicará a los hombres solteros de Siria?”, *Revista Migraciones Forzadas* no. 54
www.fmreview.org/es/reasentamiento/turner

Replantear las lecciones del campamento de refugiados de Zaatari

Melissa N Gatter

Los esfuerzos humanitarios para construir un campamento de refugiados modelo cuando se levantó el campamento de Azraq en Jordania —basándose en lo supuestamente aprendido en el campamento de Zaatari— no consideraron aspectos cruciales de la gobernanza de Zaatari.

El campamento de refugiados de Zaatari en Jordania, el segundo campamento más grande del mundo y el hogar temporal de 80 000 sirios, se construyó en 2012 y se materializó en dos semanas cuando miles de sirios huyeron de la ciudad de Dara en el suroeste de Siria. La infraestructura física del campamento era precaria en sus inicios. Las tiendas de campaña colapsaban en la arena fangosa en el invierno, los refugiados se manifestaban en contra de las condiciones del campamento y la guerra en su país natal y el entorno sugería un clima de desconfianza general. Dos años después, los organismos humanitarios en Jordania intentaban construir un nuevo campamento modelo: Azraq. Sin embargo, aunque los organismos humanitarios consideren que Zaatari ha fracasado en muchos aspectos, por mucho, el campamento más popular entre los refugiados.

Zaatari

La rápida transformación de Zaatari en la cuarta ciudad más grande de Jordania¹ a menudo se atribuye exclusivamente a la resiliencia de sus habitantes emprendedores. Sin embargo, la gobernanza humanitaria del

campamento también desempeñó un papel clave en esto, ya que se permitió la creación espontánea de espacios públicos para los refugiados utilizando servicios proporcionados por organizaciones no gubernamentales (ONG) como escuelas, centros de distribución de pan y clínicas médicas. Cuando los primeros habitantes aprovecharon el tráfico regular a pie a lo largo de la calle principal del campamento para abrir tiendas independientes, creando lo que se conoce como los “Shams Élysées” (jugando con el nombre de la Avenida de los Campos Elíseos [Avenue des Champs Élysées], una prestigiosa calle en París, y *Sham* que significa “Siria” en árabe), ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, no cerró esta calle, sino que negoció con los comerciantes para regular su tamaño y el uso de la electricidad. De hecho, las ONG hacen concesiones constantes para permitir un grado de desarrollo en el campamento que pueda regularse en aras de la seguridad, pero que permita condiciones llevaderas para los residentes. El exdirector del campamento Kilian Kleinschmidt hizo que una parte de su trabajo fuera conocer a los líderes de las redes informales de Zaatari, muchos de los cuales



Los 'Shams Élysées', campo de refugiados de Zaatari.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

se habían trasladado desde Dara, con el fin de establecer confianza entre los organismos humanitarios y los líderes refugiados.

El plano original de Zaatari había previsto tiendas de campaña y, en última instancia, remolques, organizados en hileras simétricas – más sencillo de manejar y más presentable para los donantes que lo visitarán. Quienes estaban encargados incluso crearon un mapa de Zaatari, el primer mapa satelital de un campamento de refugiados². Sin embargo, a medida que los refugiados trasladaron sus hogares temporales para estar más cerca de sus familiares o para unirse a otros remolques, el mapa se volvió menos geométrico a nivel estético, dejando a la vista callejones sin salida, ampliaciones improvisadas en las viviendas y gente apiñada. Considerando la apariencia, en el Zaatari de hoy ningún remolque se parece a otro, gran parte de la infraestructura se ha pintado para imitar la vegetación de Dara y cientos de pequeños huertos privados y públicos se han cultivado en el terreno desértico.

El aparato humanitario de Zaatari, si bien limita la actividad de los refugiados, también ha hecho un esfuerzo para involucrarse con los refugiados a nivel individual. Aunque las intervenciones humanitarias en el campamento podrían obtener mejores resultados atendiendo las necesidades de los hombres, muchas mujeres reciben apoyo para asumir el rol de proveedoras principales para sus familias. Las jóvenes que asisten a los programas de las ONG encuentran el valor para resistirse al matrimonio precoz en favor de la educación o el trabajo. Los hombres jóvenes que necesitan ganar dinero pueden capacitarse en tecnología, barbería y costura para no tener que recurrir a trabajos físicamente arduos y en los que suelen ser explotados por salarios mínimos, tales como transportar carretillas de grava en el campamento. Los trabajadores humanitarios se han desempeñado como mentores para alentar a los niños a asistir a la escuela regularmente y trabajar en pos de la profesión que deseen.

Azraq

La entrada en Azraq revela un fuerte contraste con Zaatari. El ingreso de Zaatari siempre está repleto de trabajadores humanitarios y de refugiados que van y vienen. En Azraq, los vehículos de las ONG son el único tipo de movimiento que se ve a lo largo de una calle de sentido único. A primera vista, la innumerable cantidad de hileras de remolques oculta cualquier evidencia de actividad. Las

descuidadas canchas de baloncesto le dan al campamento un aspecto de abandono. Azraq luce más como un depósito de almacenamiento que como un hogar a largo plazo para personas que huyen de la violencia.

Los encargados de la planificación de Azraq querían construir el campamento de forma que se pudieran crear aldeas dentro del campamento con el fin de preservar las estructuras tradicionales de la comunidad siria y, al mismo tiempo, atender las necesidades de las personas más vulnerables: mujeres solteras y madres, personas con discapacidades y ancianos. Sin embargo, también prevalecía el objetivo primordial –y abrumador– de garantizar la seguridad. Construido en una región aislada del desierto del noreste, Azraq está mucho más apartado que Zaatari. Los vehículos del ejército jordano están ubicados en puntos elevados en las afueras de Azraq, mirando hacia el desierto, así como a la entrada y la salida del campamento, donde los funcionarios controlan los permisos de los trabajadores y los vehículos humanitarios. Si bien estas medidas destacan los esfuerzos para mantener a los refugiados del campamento a salvo de amenazas externas, un recorrido por Azraq revela que la seguridad, en realidad, prioriza el bienestar de los trabajadores humanitarios. El campamento base de los funcionarios administrativos de las ONG se encuentra a diez minutos en automóvil de la aldea más cercana de Azraq. En comparación con la densa disposición en Zaatari de mercados, centros de ONG y remolques en 12 distritos de 5 km², las cuatro aldeas de Azraq, destinadas a albergar hasta 130 000 refugiados, se encuentran divididas a lo largo de 15 km² por grandes terrenos desocupados y el vacío es abrumador. Irónicamente, la abundancia de espacio en Azraq tiene la finalidad de limitar el movimiento de los refugiados; las manifestaciones políticas son más difíciles de organizar cuando la movilización es un reto y la comunidad está físicamente desconectada.

Muchos trabajadores humanitarios afirman que la organización de Azraq es lo que lo distingue como campamento modelo. Además de los beneficios en seguridad, esto significa hacer las cosas más convenientes para los trabajadores humanitarios; en este aspecto, uno de ellos mencionó el uso sin precedentes de la divulgación de datos a través de Google Drive. Esto implica que el campamento funciona de una forma más eficaz que Zaatari, pero ha impuesto unas capas

burocráticas que el desorden comparativo de Zaatari ha logrado sortear en la mayoría de los casos. El resultado: un espacio altamente controlado, miserable y medio vacío; con distritos simétricos que limitan la actividad económica, el movimiento y la expresión personal. Algunos refugiados han comparado el campamento con una prisión al aire libre, mientras que los observadores humanitarios lo han descrito como una pesadilla distópica.

Diferencias críticas

Los planificadores humanitarios de Azraq no tuvieron en cuenta una diferencia crítica entre las poblaciones de ambos campamentos. Zaatari es un refugio para los sirios que huyeron de la represión de Assad en Dara, la ciudad donde comenzó su revolución, y muchos habían participado en las primeras manifestaciones contra Assad. Algunos de los que llegaron o fueron designados a Azraq también provenían de Dara, pero muchos otros habían huido de Homs y Aleppo y una cantidad significativa huyó del ISIS en Raqqa y tienen menos posibilidades de estar políticamente activos que sus contrapartes de Dara en Zaatari. Así, a pesar de la extensa planificación de las dos primeras aldeas construidas de Azraq (Aldea 3 y 6) para evitar el tipo de expresión política presenciada en Zaatari, los responsables debieron improvisar continuamente y agregaron las siguientes dos aldeas (5 y luego 2) para responder a los grupos de sirios que huían de los nuevos acontecimientos en el conflicto sirio. Unos 21 000 sirios que permanecían en la frontera de Rukban después de huir del ISIS en 2016 fueron aceptados en Jordania con la condición de permanecer en la Aldea 5 hasta su traslado a la recientemente construida Aldea 2³. Dos años más tarde, la falta de electricidad en ambas aldeas deja a la vista un marcado contraste con la imagen de preparación proyectada en 2014⁴.

Al dar prioridad a la organización y la seguridad, el sistema humanitario de Azraq ha restringido el potencial de las actividades laborales de los refugiados. La división de las aldeas para limitar la movilidad política también interfiere con la rutina diaria, lo que dificulta que los refugiados puedan ir al supermercado o asistir a reuniones organizadas por ONG. Los trabajadores humanitarios también se ven afectados, ya que a veces deben esperar durante horas un medio de transporte para trasladarse entre las aldeas. A diferencia de Zaatari, donde surgieron espacios públicos

no oficiales de manera espontánea en las muchas áreas donde los refugiados realizaban sus actividades diarias, el interminable vacío de Azraq ha dejado, en realidad, muy poco espacio para la creación de áreas comunales significativas. Con unas pocas hileras de bancos junto a oficinas construidas en remolques, los centros comunitarios en cada aldea están diseñados más para que los refugiados puedan hablar con los funcionarios, que para la construcción de comunidad. Creados y gestionados por los organismos de gobernanza de Azraq, los mercados son más tranquilos y menos transitados que los bulliciosos Shams Élysées de Zaatari y solo ofrecen una pequeña cantidad de tiendas que los refugiados tienen permitido administrar. Además del mercado, Azraq ejecuta un plan de voluntariado basado en incentivos para que los refugiados trabajen para las ONG de manera rotativa, pero la alta demanda significa que los 14 000 refugiados que se han registrado deben esperar por lo general 11 meses cada año a su turno.

Está claro que la resiliencia de los habitantes de Azraq se puede ver en varios aspectos: familias disfrutando del té a la sombra en las mañanas, improvisadas estanterías que transforman remolques de una sola habitación en un espacio más funcional, huertos que varios de ellos han cultivado y las pequeñas tiendas o salones independientes que funcionan fuera de los remolques. Al igual que los sirios de Zaatari, los de Azraq también se han adaptado. Pero lo que hace que Zaatari funcione como campamento de refugiados es todo lo que Azraq decidió evitar desde el principio: desarrollo orgánico, oportunidades económicas, un sentido de comunidad. A pesar de que Zaatari no tuvo tiempo para prepararse ante la llegada de los refugiados, se convirtió en un espacio donde siempre hay alguna actividad en la que los residentes pueden participar. Azraq, por otra parte, tiene por objetivo esperar: esperar para recibir servicios, esperar para conseguir trabajo, esperar para regresar a casa.

Melissa N Gatter mg745@cam.ac.uk
 Doctoranda, Universidad de Cambridge
www.cam.ac.uk

1. <https://bit.ly/Oxfam-Zaatari>
2. Mapas de Zaatari y Azraq disponibles en (respectivamente): <http://bit.ly/Zaatari-map> <http://bit.ly/Azraq-map>
3. <https://apnews.com/5782dcfb32af4fb19f78de317717bd1b>
4. <http://bit.ly/UNHCR-2014-Azraq>

Las desatendidas necesidades sanitarias de los refugiados sirios mayores en Jordania

Sigrid Lupieri

Los refugiados mayores a menudo constituyen un sector de la población desatendido, especialmente en lo que a su salud se refiere. En Jordania, las necesidades específicas de salud de los refugiados sirios mayores tienden a pasarse por alto debido, en parte, a la falta de datos, a los sesgos institucionales y a la naturaleza de la respuesta humanitaria.

A pesar de que tanto el reconocimiento internacional de sus necesidades específicas como los retos a los que se enfrentan los mayores en tiempos de crisis va en aumento, este grupo de edad sigue siendo uno de los más desatendidos dentro de la respuesta humanitaria y de desarrollo, en especial en lo que a sanidad se refiere. Los refugiados sirios mayores en Jordania no son una excepción. Según HelpAge International¹, aproximadamente el 77% de todos los refugiados de más de 60 años tienen necesidades específicas relacionadas con movilidad, nutrición y atención sanitaria, y más de la mitad de ellos aseguran sufrir problemas psicológicos de distinta índole. Sin embargo, según las estadísticas de ACNUR, el 57% de los refugiados con enfermedades crónicas que se encuentran en Jordania aseguran que no pueden permitirse los tratamientos que necesitan².

A pesar de las diversas menciones de las necesidades sanitarias de los refugiados sirios mayores en el Plan de Respuesta a la Crisis Siria 2017-2019 de Jordania (un documento que define los objetivos de desarrollo a corto plazo del Gobierno jordano), las entrevistas con encargados de formular políticas y respuestas humanitarias han mostrado consistentemente lagunas entre la política y su implementación. Entre algunas de las razones que han salido a la luz están la falta de datos acerca de las necesidades y vulnerabilidades de los refugiados mayores, la naturaleza de la respuesta humanitaria, así como la restricción de los mandatos institucionales.

La falta de datos

HelpAge International ha documentado tanto la extendida desatención de los refugiados sirios mayores en Jordania como las contribuciones que estos hacen a sus familias y comunidades. Aunque muchos refugiados mayores se han quedado atrás en Jordania para valerse por sí mismos mientras sus

familiares se marchan en busca de mejores oportunidades, otros refugiados mayores han asumido la responsabilidad de cuidar a los parientes enfermos y a los nietos huérfanos.

Sin embargo, cuando se les preguntó por los programas de salud para las necesidades de los refugiados sirios mayores, la mayoría de los encargados de la respuesta humanitaria apuntaron a la falta de datos sobre el número de refugiados mayores en Jordania, sus necesidades sanitarias particulares y qué sería necesario para mejorar su salud. “Existe la percepción de que la gente mayor está siendo cuidada por sus familias y faltan datos”, dijo una asesora de salud de una organización donante al preguntarle si los refugiados mayores estaban integrados en alguno de los programas para refugiados de la organización. “¿Y qué haríamos en particular?”, añadió.

En muchos casos, los entrevistados declararon que, a pesar de las directrices que indicaban la necesidad de datos desglosados por edad, las organizaciones a menudo no consiguen recopilar datos sobre los refugiados mayores³. Incluso cuando sí se hace, a los mayores se les suele incluir en una categoría única de mayores de 60 años, a pesar de la diversidad de condiciones de salud y de necesidades dentro de esa población heterogénea. Hay también una escasez de investigación sobre las vulnerabilidades que pueden originarse a partir del cruce de las dimensiones de edad, género y discapacidad. “Hay un enorme vacío de pruebas en lo que respecta a la violencia doméstica perpetrada contra las mujeres mayores”, dijo una entrevistada que trabajaba con refugiados en Jordania. “Sabemos que existe pero, como no lo hemos evidenciado, es difícil iniciar un debate”.

Parte de la razón para esta desatención de las necesidades sanitarias de las personas mayores durante una crisis está ligada al abrumador enfoque hacia la salud de mujeres y niños, tanto en lo que respecta a la recopilación de datos como en la respuesta médica

global. La falta de datos y de estudios sobre las necesidades sanitarias específicas de los refugiados mayores parece contribuir a un ciclo de desatención en el que estos siempre caen en el olvido. Al disponer de escasos datos sobre este grupo de edad, los donantes internacionales prefieren centrarse en sectores de la población cuyas necesidades sanitarias están bien documentadas e invertir en organizaciones que dispongan de procedimientos técnicos bien establecidos y de mecanismos para evaluar y responder a estas necesidades.

Mandatos institucionales

Además de la falta de atención a las enfermedades crónicas, la especialización cada vez mayor de los organismos humanitarios y de desarrollo también ha contribuido a la desatención global de las necesidades de los refugiados mayores. Los mandatos individuales de las organizaciones a menudo priorizan categorías consideradas vulnerables como mujeres, niños y personas con discapacidad, lo que da lugar a una falta de experiencia en cuestiones intersectoriales como el envejecimiento. Y, aunque la especialización puede traer consigo desarrollos positivos para algunas de las poblaciones más vulnerables, para la gente mayor significa que tiene pocos defensores de su causa. Como dijo un asesor de política, “la idea de que podríamos añadir a hombres y mujeres mayores al debate ni siquiera está sobre la mesa porque estamos muy centrados en mujeres y niñas”.

La respuesta sanitaria para los refugiados

Dado que los refugiados sirios llevan casi siete años residiendo en Jordania, muchos encargados de las respuestas humanitarias mantienen que ni el enfoque contundente de una situación de emergencia ni un tratamiento salvavidas, son ya adecuados para una crisis prolongada. De hecho, la respuesta a los refugiados —y más concretamente la respuesta médica— se basa en décadas de experiencia respondiendo ante emergencias en el África subsahariana: ofreciendo atención primaria básica y atención médica de emergencia, previniendo la propagación de enfermedades transmisibles y vacunando a niños. Aunque estas son intervenciones de salud pública valiosas, la estructura demográfica de la población refugiada siria, procedente de lo que solía ser un país de renta media, presenta una población de mayores con unas necesidades en salud más complejas que a

menudo exigen intervenciones más costosas y más a largo plazo.

Más de la mitad de todas las familias de refugiados sirios tienen, al menos, un miembro que sufre alguna enfermedad no transmisible como hipertensión, artritis o diabetes⁴. Las enfermedades no transmisibles son, de hecho, una de las causas de mortalidad y morbilidad más comunes en Jordania y suponen más del 70% de las defunciones⁵; conforme pasa el tiempo, las necesidades de los refugiados con enfermedades no transmisibles —que afectan a los grupos de edad más avanzada de una forma desproporcionada— se hacen cada vez más agudas y costosas de tratar.

Una entrevistada que trabaja en una organización no gubernamental (ONG) ofreciendo atención sanitaria a los refugiados en Jordania manifestaba su frustración por la falta de un modelo para gestionar las necesidades de atención sanitaria de poblaciones afectadas por crisis prolongadas. “[...] todos los manuales, como las normas Esfera, son para crisis de rápida aparición. No abordan lo que tienes que hacer si dura siete años, como la crisis siria”.

En los últimos años, las políticas nacionales parecen haber empezado a tener en cuenta estos factores. El Plan de respuesta jordano para 2017-2019 se centra en gran medida en la necesidad de reforzar los sistemas nacionales de salud para la atención secundaria y terciaria con el fin de prevenir y tratar las enfermedades crónicas. Su implementación, sin embargo, ha sido lenta. El grupo de trabajo sobre enfermedades no transmisibles que se englobaba dentro del Grupo de Trabajo el Sector de la Salud ya no está activo y la mayoría de las agencias y ONG internacionales tienden a centrarse exclusivamente en la atención primaria y en la salud materna y neonatal. Según muchos de los entrevistados que trabajan en este sector, centrarse en las enfermedades crónicas es caro, conlleva una gran coordinación con los sistemas nacionales de salud existentes y exige una previsión a largo plazo.

El camino hacia el futuro

Dado que muchos refugiados sirios en Jordania se acercan a su octavo año en el exilio, las necesidades sanitarias de esta población



febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018



Refugiado sirio de 65 años que vive en Jordania con su esposa; ambos tienen discapacidades.

se ven agravadas por su falta de estatus legal. Los refugiados son, por definición, una población vulnerable con un acceso restringido a la atención sanitaria, al empleo y, podría decirse, a un futuro sostenible. Esta precariedad se ve además exacerbada por el hecho de que Jordania no haya firmado todavía la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de que su generosidad hacia los refugiados esté siendo llevada al límite. En 2014 el Gobierno rescindió su servicio gratuito de atención sanitaria para los refugiados sirios, que ahora pagan la misma tasa que los jordanos no asegurados. Dado que las oportunidades laborales son extremadamente limitadas, muchas familias refugiadas se están precipitando aún más hacia la pobreza. Los refugiados mayores a menudo no pueden pagarse la atención sanitaria y las facturas pueden suponer una pesada carga para familias enteras.

Aunque nadie dice que se deba desviar atención y recursos de los destinados a mujeres y niñas, los defensores sobre el terreno, así como algunos encargados de la respuesta humanitaria, piden una mayor inclusión de los refugiados mayores en la respuesta humanitaria y de desarrollo. La recopilación de datos y los análisis podrían ser más representativos de sus necesidades y opiniones. Los esfuerzos conjuntos para incluir las reacciones de las personas mayores —especialmente a nivel de seguimiento y evaluación del programa— garantizarían

que este sector demográfico fuera más visible dentro de los esfuerzos de respuesta globales.

Hay otros modos de integrar las necesidades de la gente mayor que pueden ser relativamente económicos. Los expertos en vejez aseguran que llevar a cabo algunos pequeños cambios, como utilizar letra de imprenta más grande para los carteles y folletos, ayudaría a la gente mayor y a quienes tienen deficiencias visuales a acceder a los servicios que necesitan. Otra sencilla intervención sería ofrecer comidas y paquetes de ayuda alimentaria que satisfagan las necesidades nutricionales tanto de las personas mayores como de cualquier otra persona adulta con necesidades dietéticas especiales debido a enfermedades crónicas como la diabetes o la hipertensión. La cirugía de cataratas es otra intervención barata y fácil de realizar que podría mejorar en gran medida la vida de los refugiados mayores.

Además de garantizar que los refugiados mayores reciban los cuidados que necesitan, aumentar la concienciación al respecto y una mayor integración en la respuesta humanitaria y de desarrollo global permitiría a la gente mayor participar de forma activa en sus comunidades. Y lo que es más importante, les permitiría conseguir reconocimiento por su contribución como cuidadores, como experimentados y respetados miembros de la comunidad y como voluntarios potenciales.

Sigrí Lupieri Sml48@cam.ac.uk

Doctoranda, Universidad de Cambridge. Lleva a cabo una investigación con HelpAge International Jordania www.helpage.org www.devstudies.cam.ac.uk

1. Organización que aboga por los derechos de la gente mayor en las crisis humanitarias.
2. ACNUR (2015) *Health access and utilization survey among non-camp Syrian refugees in Jordan* <http://bit.ly/UNHCR-health-Jordan-2015>
3. Véase Proyecto Estera: *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, Norma esencial 3, interdicto para “Desglosar los datos de la población como mínimo por sexo y por edad”. La nota orientativa 4 que la acompaña declara que: “En cuanto sea posible, habrá que seguir desglosando por sexo y por edad: 0-5 niños/niñas; 6-12 niños/niñas y 13-17 niños/niñas; luego en tramos de edad de 10 años, por ejemplo: 50-59 hombres/mujeres; 60-69 hombres/mujeres; 70-79 hombres/mujeres; 80+ hombres/mujeres”. www.spherehandbook.org/es/norma-esencial-3-evaluacion/
4. Doocy S et al (2015) “Prevalence and care-seeking for chronic diseases among Syrian refugees in Jordan”, *BMC Public Health* <http://bit.ly/BMC-2015-Doocy>
5. Según la Alianza de ENT Jordania <https://ncdalliance.org>

La importancia del capital social en los desplazamientos prolongados

Ana Uzelac, Jos Meester, Markus Goransson y Willem van den Berg

Mediante la comprensión del papel que desempeña el capital social en las vidas de los refugiados sirios en el Líbano —cómo se crea, mantiene, convierte y qué sucede cuando colapsa— esperamos generar debate sobre los modos de avanzar en las evaluaciones, la focalización y la programación hechas a medida de esta y otras situaciones de desplazamiento prolongado.

Por medio de conversaciones de grupos focales llevadas a cabo entre refugiados en el Líbano y entrevistas de seguimiento en comunidades seleccionadas, intentamos conocer el estado de los cuatro “capitales” clave a disposición de los refugiados: material, financiero, social y humano. Aunque generalmente estos recursos disminuían, en algunos casos los refugiados pudieron crear un capital social significativo. Este capital social es, en muchos casos, su recurso más importante en los desplazamientos prolongados.

El capital social se refiere a los recursos integrados en las redes sociales. Nuestra investigación en el Líbano¹ indica que el capital social parece ser el único capital que se puede crear incluso en situaciones de vulnerabilidad relativa y luego intercambiarse para acceder a medios de subsistencia, utilizarse en medidas de ahorro o como una forma de seguro social básico. Dos tipos de capital social son especialmente importantes para estos fines: el capital “vínculo”, que se crea entre los mismos refugiados, y el capital “puente”, que consiste en las conexiones entre refugiados y agentes externos, tales como ciudadanos de las comunidades de acogida u organismos de ayuda.

Capital convertible

Aunque el desplazamiento afectó tanto al acceso como al funcionamiento de sus antiguos sistemas de apoyo, muchos refugiados pudieron restablecer e incrementar sus redes sociales en el Líbano. Los refugiados suelen utilizar sus redes sociales preexistentes para conformar su elección de ubicación, eligiendo trasladarse a lugares en los que puedan disfrutar de apoyo social y económico. Los sólidos grupos étnicos/ de parentesco que encontramos durante nuestra investigación reflejan este fenómeno. En Bourj Hammoud en Beirut, conocimos una comunidad muy unida de refugiados kurdos sirios que se habían influenciado mutuamente al elegir el lugar del Líbano donde establecerse.

Del mismo modo que la noticia de que una pequeña comunidad sunita de Hebbariyeh en la región sur del Líbano, controlada en su mayoría por el chiismo, aceptaba a suníes conservadores de Siria convenció a una cantidad relativamente grande de refugiados del área de Damasco a instalarse en esta región tan remota del país.

Una vez instalados, los refugiados por lo general restablecían el contacto con sus familiares —algunos de los cuales también huyeron al Líbano— y creaban nuevas relaciones con otros refugiados, agentes de ayuda y miembros de la comunidad libanesa de acogida. El valle de la Becá y Accar, en el norte del Líbano, ejercieron un factor de atracción relativamente fuerte debido a las conexiones preexistentes y la disponibilidad tanto de viviendas baratas como de empleo estacional o manual. Tras varios años de crisis humanitaria, sin embargo, su popularidad como destinos comenzó a decaer. En la actualidad, las redes sociales “intragrupales”, capital vínculo, son la herramienta a través de la cual los refugiados que conocimos pueden identificar nuevos lugares con mejores oportunidades de empleo y menores costos de vivienda y trasladarse dentro del Líbano.

Para los refugiados sirios que viven en el Líbano, la restauración del capital social cumple numerosas funciones importantes. En primer lugar, los refugiados pueden crear una red de seguridad agrupando sus recursos. Algunos ejemplos incluyen la cocina comunal y el apoyo emocional en tiempos de crisis en Bourj Hammoud. También pueden entablar relaciones con representantes de organismos de ayuda y comunicarse con ellos para garantizar que se informe rápidamente de las emergencias a las organizaciones correspondientes, como se observó en Accar y el Valle de la Becá.

El capital social también puede brindar oportunidades para mejorar los medios de subsistencia. Los refugiados que tienen acceso a redes de intercambio de información y de ayuda mutua pueden aumentar

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

sus posibilidades de conseguir empleos remunerados, identificar oportunidades de ahorro para obtener importantes bienes y servicios, y atraer el apoyo de personas que puedan ejercer influencia en su nombre. En todos los asentamientos, mejorar los medios de vida es quizá el uso más importante que se da al capital puente y es un recurso que se comparte más de lo que uno podría esperar. Los refugiados con acceso a empleadores libaneses solían compartir cualquier otra oportunidad laboral que surgiera con miembros de sus redes sociales. Los refugiados con habilidades que no competían entre sí (por ejemplo, en Hebbariyeh, un reparador y un especialista en tecnologías de la información) también compartían su base de clientes.

Asimismo, el capital social ayuda a los refugiados a optimizar el uso de sus limitados recursos y oportunidades. Los refugiados pueden reducir de manera considerable los costos de alquiler buscando alojamientos más económicos a través de su red intragrupal o mejorar el acceso de cada uno a los medios de subsistencia si cuidan de los hijos entre sí, lo que permite que los padres puedan trabajar. El capital social también puede fortalecer la posición de las personas vulnerables frente a la explotación, ya que las redes intragrupal pueden advertir sobre empleadores o propietarios explotadores o poco confiables. Una herramienta importante para mantener estas redes sociales es el uso del teléfono inteligente; de hecho, la mayoría de los hogares de refugiados que entrevistamos tenía al menos uno. El dispositivo les permitió romper el aislamiento geográfico y social y, lo más importante, comunicarse con empleadores potenciales para hablar de oportunidades laborales.

Aunque podría decirse que es su capital más flexible, la capacidad de los refugiados para crear y luego convertir el capital social en beneficios tangibles fluctuaba considerablemente entre distintos lugares, lo que parece estar determinado por el grado en que los refugiados disponen de otros recursos para compartir o invertir en la red. En ocasiones, las redes sociales también pueden funcionar de manera excluyente y beneficiar a personas socialmente privilegiadas a expensas de las que no lo son, desviando las oportunidades de ayuda y empleo hacia unos pocos elegidos. Los trabajadores de organizaciones no gubernamentales con frecuencia señalaron el papel pernicioso que

las redes informales de parentesco y patrocinio podrían desempeñar en la distribución de ayuda a las comunidades de refugiados.

El capital social como indicador del bienestar de los refugiados

En los lugares en los que la vulnerabilidad era más marcada y las necesidades inmediatas superaban cualquier consideración de beneficios futuros, las redes sociales parecieron desmoronarse por completo. A medida que los refugiados se consideraban competidores directos entre sí, en lugar de posibles aliados, desaparecía su capacidad y/o voluntad de compartir información y beneficiarse conjuntamente de las oportunidades. Observamos este fenómeno en el valle de la Becá y en Hebbariyeh, particularmente en los hogares de refugiados más empobrecidos. En todos los casos, los patrones de ruptura fueron similares: los esfuerzos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales causaron la disminución gradual de las conexiones sociales y, por ende, la desaparición de la seguridad social. Tal como explicó un refugiado en el Valle de la Becá, donde un gran número de refugiados competía por los mismos trabajos agrícolas de baja remuneración: "No tenemos tiempo para cuidarnos entre nosotros... ni siquiera tenemos nunca tiempo para hablar entre nosotros".

Esta ruptura del capital social es, a nuestro entender, una señal de extrema vulnerabilidad. La pérdida de este tipo de capital socava seriamente la capacidad de los refugiados para recuperarse de eventos catastróficos. También puede aumentar la probabilidad de que los refugiados recurran a mecanismos de afrontamiento negativos, tales como mendigar, prostituirse o regresar en condiciones inseguras. Así, el grado de vulnerabilidad de un hogar es tanto un síntoma como una causa de la ruptura del capital social y esta pérdida podría considerarse un importante indicador práctico de la vulnerabilidad extrema de un hogar. Según la evidencia disponible, creemos que un hogar socialmente aislado necesitaría intervenciones más urgentes y/o específicas que un hogar igualmente pobre pero que aún conservara su capital social. Las intervenciones tempranas o más específicas podrían ayudar a llevar a los hogares afectados de vuelta al punto en el que les fuera posible reconstruir y mantener el capital social tanto vínculo como puente.



ACNUR/Andrew McConnell

Trabajadores, en su mayoría niños y adolescentes refugiados sirios, trabajan en los viñedos del valle de Beká, en el Líbano, desde las 7 a.m. hasta la 1 p.m.; muchos también trabajan un segundo turno por la tarde. Una niña de 13 años, la más joven de siete hermanos, decía: "No he ido a la escuela en dos meses. Es temporada alta para el trabajo y tengo que trabajar turnos dobles. Necesitamos el dinero para sobrevivir".

Incluir el capital social en las intervenciones de ayuda

Hemos encontrado intentos esporádicos por parte de organismos de las Naciones Unidas (ONU) y organizaciones no gubernamentales internacionales (ONG) para captar y utilizar el capital social de los hogares en sus evaluaciones –mirando indicadores como la homogeneidad de las comunidades de refugiados o la densidad de las redes sociales. Pero el uso del capital social podría ser mucho más amplio si se invirtieran suficientes esfuerzos para comprender cómo funciona y operativizarlo aún más.

Aunque incluir el capital social quedaría fuera de lugar en las etapas iniciales de la respuesta, creemos que es una dimensión importante de los desplazamientos prolongados y es posible que garantice la inclusividad de las evaluaciones, la focalización y la programación. Creemos que sería importante que los grandes agentes, como los organismos de la ONU y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), intentaran diseñar y poner a prueba formas eficaces de reflejar esta dimensión en las necesidades clave y las evaluaciones de vulnerabilidad. También animaríamos a las ONG internacionales a tratar de captar e incluir el capital social en las evaluaciones de necesidades de determinados proyectos y sectores, así como a utilizar esos resultados para adaptar las intervenciones y/o priorizar a los hogares con poco capital social.

En situaciones en las que el capital social se encuentre casi agotado, aconsejaríamos a los

organismos que garantizaran la disponibilidad de la ayuda hasta que los hogares desarrollasen la capacidad suficiente para reanudar interacciones sociales normales y reponer su capital social, hasta que este pueda convertirse en un apoyo intragrupal suficiente. Creemos que también valdría la pena formular y poner a prueba estrategias de intervención basadas en el capital social intragrupal existente para garantizar la resiliencia de una red social más amplia de hogares de refugiados. Estas estrategias podrían explorar intervenciones,

tales como la agrupación comunitaria de fondos y esquemas comunitarios de ahorros, préstamos y microcréditos. Como mínimo, se debe aplicar el principio de “no causar daño” para garantizar que se eviten las intervenciones que separan comunidades o familias extensivas muy unidas, o que separan a los refugiados de sus contactos puente existentes. Por último, los organismos deben recibir ayuda para comprender y cuantificar el capital social para que se pueda medir de manera rentable. Esperamos que nuestros resultados hagan eco entre las experiencias de los organismos de asistencia y que ayuden a justificar la realización de otras investigaciones y programas piloto en este ámbito.

Ana Uzelac AUzelac@clingendael.org

Investigadora adjunta sénior

Jos Meester JMeester@clingendael.org

Investigador adjunto

Willem van den Berg WBerg@clingendael.org

Asistente de investigación

Unidad de Investigación de Conflictos del Instituto Clingendael de Relaciones Internacionales de los Países Bajos
www.clingendael.org/topic/conflict-and-fragility

Markus Goransson

markus.b.goransson@outlook.com

Investigador posdoctoral, Escuela de Economía de Estocolmo www.hhs.se

1. Investigación llevada a cabo en la segunda mitad de 2017.

De la vulnerabilidad a la resiliencia: mejorar la respuesta humanitaria

Emma Pearce y Boram Lee

Las lecciones aprendidas a partir de las respuestas a la crisis de desplazamiento siria pueden aportar información para debates más amplios sobre cómo elaborar respuestas que aborden mejor la vulnerabilidad, apoyen la resiliencia e incluyan a mujeres, niños y jóvenes desplazados en toda su diversidad.

Todos los marcos internacionales recientes hacen referencia a la importancia de fortalecer la resiliencia, tanto a nivel global como individual. Los esfuerzos de resiliencia deben apuntar no solo a regiones, países y sistemas, sino también a individuos y grupos, incluyendo mujeres, niñas y grupos minoritarios. Las partes interesadas que participaban en el proceso de la Cumbre Humanitaria Mundial respaldaron ampliamente una “nueva forma de trabajar” que aborda la necesidad y reduce el riesgo y la vulnerabilidad. Todos estos esfuerzos reflejan el compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para que nadie quede excluido.

La respuesta regional a la crisis humanitaria siria desafió y potenció el modo en que la comunidad humanitaria comprende esta “nueva forma de trabajar” y sus implicaciones para la práctica humanitaria. Ante una serie de reducciones en el financiamiento y la transición a una situación de desplazamiento prolongado, los programas humanitarios en el contexto sirio ahora apuntan cada vez más a la asistencia de las personas más vulnerables y a integrar enfoques basados en la resiliencia. La creación de un Centro de Respuesta Subregional en 2013 (con el mandato de trabajar con agentes humanitarios, gubernamentales y de desarrollo en la sostenibilidad de las respuestas) y de planes regionales y nacionales de respuesta para los refugiados y la resiliencia (3RP, por sus siglas en inglés) marcó un cambio importante, que fortalecía la convergencia entre la planificación y las prioridades humanitarias y de desarrollo, mejoraba el papel de los Gobiernos de acogida y atraía a nuevos socios para trabajar con las poblaciones de refugiados¹. Estos planes incluyen compromisos explícitos destinados a llegar a “los más vulnerables” para construir resiliencia².

La vulnerabilidad y la necesidad por lo general han impulsado el diseño y la implementación de los programas humanitarios. Algunos grupos concretos se

definen como vulnerables y se establecen criterios para focalizar en y priorizar a los “más vulnerables”, sin prestar demasiada atención a sus habilidades y capacidades. Sin embargo, vulnerabilidad y resiliencia pueden verse en un continuo. En el extremo del espectro correspondiente a la vulnerabilidad, las evaluaciones e intervenciones abordan las necesidades inmediatas relacionadas con lo material o la protección; en el extremo de la resiliencia, se observan estrategias o capacidades de afrontamiento positivas. Los factores de vulnerabilidad y resiliencia pueden cambiar con el tiempo y según las oportunidades o las intervenciones y se ven afectados por diferentes contextos. Por lo tanto, los enfoques basados en la resiliencia deberían apoyar a individuos, hogares y comunidades a transitar en este espectro mediante el fortalecimiento de sus activos y habilidades, así como su capacidad para afrontar, adaptarse y recuperarse de las tensiones y conmociones que experimentan.

Enfoque basado en la vulnerabilidad: lagunas y prácticas prometedoras

Los organismos de las Naciones Unidas (ONU), los Gobiernos de acogida y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que respondieron a la crisis de desplazamiento siria trabajaron en conjunto para establecer criterios de vulnerabilidad más matizados con el objetivo de focalizar sobre la asistencia, particularmente en las intervenciones basadas en dinero en efectivo. Sin embargo, las evaluaciones y los análisis a menudo no logran identificar ni priorizar de manera eficaz y efectiva los hogares con personas con vulnerabilidades combinadas, como las nuevas discapacidades que pueden requerir atención médica adicional y las adolescentes que pueden estar asumiendo cada vez más roles de cuidado. Esta idea de vulnerabilidad combinada también es relevante para los hogares con mujeres, niños y jóvenes, donde la vulnerabilidad respecto

a asuntos de protección más amplios, como el abuso, la explotación o la violencia, puede agravarse con la vulnerabilidad económica.

Por ejemplo, el Multipurpose Cash Assistance Programme (Programa Polivalente de Asistencia en Efectivo) en el Líbano, ejecutado por seis ONG internacionales que conforman el Lebanon Cash Consortium (Consortio de Efectivo del Líbano), clasifica los hogares beneficiarios calculando su gasto mensual per cápita en relación con una serie de variables. Una de esas variables, la "relación de dependencia ajustada por discapacidad", considera "dependientes" a todas las personas con discapacidad y las clasifica como factores que afectan la vulnerabilidad del hogar en un mismo grado, independientemente de su género, edad, necesidades, habilidades y capacidades. Una evaluación del impacto del programa de 2015 destacaba ejemplos de hogares encabezados por mujeres y hogares con niños con discapacidades que no tuvieron prioridad en la asistencia porque las evaluaciones de vulnerabilidad no lograron reconocer por completo las responsabilidades del cuidado, la falta de oportunidades de producción de ingresos e incluso gastos médicos adicionales³. Recientemente, el Marco de Evaluación de la Vulnerabilidad en Jordania fue actualizado para incluir orientación adicional y preguntas funcionales relativas a la discapacidad⁴. Es posible que surjan valiosas lecciones sobre cómo reflejar vulnerabilidades cruzadas en dichas evaluaciones a partir del desarrollo y el análisis adicional del Marco.

Las evaluaciones de protección focalizadas en grupos de población, mientras tanto, son mejores para identificar los riesgos de protección y analizar las intersecciones de edad, género y discapacidad. Por ejemplo, los procedimientos operativos estándar (POE) interinstitucionales para la violencia de género y la protección infantil en Jordania demuestran una mayor integración de la inclusión y la participación de personas con discapacidades, reconociendo el género y grupos etarios específicos⁵.

Enfoque basado en la resiliencia: lagunas y prácticas prometedoras

Las evaluaciones metodológicas de vulnerabilidad utilizadas en la respuesta a la crisis de desplazamiento siria, por lo general, no integran las características positivas de afrontamiento o resiliencia al analizar las necesidades. El Marco de Evaluación de la Vulnerabilidad en Jordania reconoce "estrategias de afrontamiento", pero solo como indicadores

adicionales de vulnerabilidad, con un enfoque en mecanismos de afrontamiento extremos o insostenibles (incluyendo la mendicidad, el empleo informal o peligroso y el agotamiento de recursos, ahorros o activos)⁶. Las estrategias de afrontamiento positivas que respaldan la resiliencia, como aprovechar las redes de apoyo, por lo general no se identifican ni contemplan en estas evaluaciones.

Los esfuerzos comunitarios de protección siguen ocupando un lugar central dentro de los componentes humanitarios y de protección de los 3RP para 2017-2018. Estos enfoques evalúan los recursos, las habilidades y las experiencias disponibles en una comunidad y fortalecen soluciones positivas dirigidas por la comunidad para resolver los problemas de protección. Las comunidades de refugiados y de acogida, no obstante, son diversas y la variabilidad de estatus y poder entre los miembros de la comunidad en ocasiones excluye y margina a determinadas personas y grupos. Los agentes humanitarios rara vez exploran las capacidades de autoprotección, las estrategias positivas de afrontamiento o los activos de mujeres, niños, personas con discapacidades y de otros grupos considerados vulnerables. Como resultado, estas poblaciones suelen quedar relegadas al extremo del espectro, en la vulnerabilidad, considerándolas beneficiarias de la ayuda en lugar de socias para crear capacidades y construir resiliencia.

A nivel individual, el uso en los programas de enfoques basados en fortalezas, y activos, puede fortalecer la resiliencia de las mujeres, niños y jóvenes, incluidos aquellos con discapacidades. Los programas para adolescentes y jóvenes en Irak y el Líbano dirigidos por organizaciones asociadas, que involucran a niños y niñas con discapacidades, se enfocan en el desarrollo de: activos personales a través de formación en capacidades profesionales, comunicación y alfabetización; activos sociales mediante el fortalecimiento de redes sociales de apoyo, participación en deportes y tutorías; y activos físicos mediante el establecimiento de espacios seguros. Los participantes relatan que adquieren nuevas habilidades y extensas redes de protección entre pares conformadas por amigos, moderadores y tutores⁷.

Como grupo destinatario, los niños y niñas con discapacidades son vistos casi exclusivamente desde una perspectiva basada en la vulnerabilidad, pero estos proyectos piloto sugieren que rasgos de resiliencia, tales

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

como habilidades, capacidades y estrategias de protección, pueden identificarse en el mismo continuo en el que se encuentra la vulnerabilidad. Estos rasgos no solo mitigan riesgos, sino que también ayudan a una persona a moverse a lo largo del espectro hacia un resultado más positivo y sostenible.

Próximos pasos

Las respuestas humanitarias rara vez identifican y aprovechan las estrategias de afrontamiento positivas y las capacidades de las mujeres, los niños y los jóvenes y, ciertamente, no logran involucrar a personas de estos grupos en los enfoques basados en la resiliencia. Los agentes humanitarios necesitan más orientación para identificar los factores que permiten el acceso, la participación y el empoderamiento y sobre cómo los programas humanitarios pueden fortalecer y apoyar tales factores. También podemos aprovechar los recursos y la experiencia del sector de desarrollo adaptando y poniendo a prueba la orientación operativa, documentando los resultados y compartiendo el aprendizaje sobre género, resiliencia e inclusión social en contextos humanitarios; alcanzando, a su vez, el objetivo común de no dejar a nadie atrás.

Emma Pearce EmmaP@wrcommission.org
Directora asociada, Inclusión Social

Boram Lee BoramL@wrcommission.org
Asesora de discapacidad

Comisión de Mujeres Refugiadas
www.womensrefugeecommission.org

1. Véase González G (2016) "Nueva arquitectura de la ayuda y aumento de la resiliencia en torno a la crisis siria", *Revista Migraciones Forzadas* no. 52
www.fmreview.org/es/soluciones/gonzalez
2. PNUD (2016) *The State of Resilience Programming: The Syria Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)*
<http://bit.ly/UNDP-ResilienceProgramming-2016>
3. Save the Children y Lebanon Cash Consortium (2015) *Impact of Multipurpose Cash Assistance on Outcomes for Children in Lebanon*
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10526>
4. Marco de Evaluación de la Vulnerabilidad, Jordania (2016) *Disability Universal Indicator to assist Identification*
<http://bit.ly/VulnerabilityAssessmentFramework-Disability-2016>
5. Grupo de Acción sobre POE (2014) *Inter-Agency Emergency Standard Operating Procedures for Prevention of and Response to Gender-based Violence and Child Protection in Jordan*
www.data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=3143
6. ACNUR (2015) *Vulnerability Assessment Framework: Baseline Survey*
www.data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=8837
7. Comisión de Mujeres Refugiadas (2017) *Vulnerability- and resilience-based approaches in response to the Syrian crisis: Implications for women, children, and youth with disabilities*
<http://bit.ly/WRC-vulnerability-resilience-2017>

Refugiados sirios: más allá de los estereotipos de género

Michelle Lokot

El discurso de género predominante entre las ONG que trabajan en la respuesta a la situación de los refugiados sirios, así como sus intervenciones, se basan en interpretaciones a veces simplistas de la familia siria "tradicional" y sus dinámicas de poder.

Según el discurso de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), el desplazamiento de los sirios ha perturbado la vida familiar "tradicional". Se dice que ahora, por primera vez, un gran número de hogares están encabezados por mujeres y estos se consideran una nueva subcategoría de "vulnerable". Sin embargo, este discurso no reconoce que puede que las mujeres lideraran sus hogares antes del desplazamiento.

Históricamente, para muchas familias sirias conseguir un trabajo temporal en los países del Golfo era una forma importante de mantener la estabilidad económica. Por lo tanto, no podemos suponer que todas las mujeres sirias desplazadas experimentan de repente cambios abismales en sus deberes y roles familiares a causa del desplazamiento.

Es cierto que hay diferencia entre cuidar a una sola de la familia durante periodos de tiempo limitados y hacerlo durante, en algunos casos, periodos indefinidos, que surgen retos relacionados con el desempeño de estos roles en un entorno desconocido o con tener que afrontar el fallecimiento de un marido. No obstante, no es tan simple decir que el desplazamiento es el detonante de estas alteraciones en la vida familiar y las relaciones tradicionales de género; algunas de estas alteraciones ya estaban antes en proceso. Así pues, es posible que los sirios ya dispongan de algunas habilidades y estrategias de afrontamiento para adaptarse a las diferentes estructuras familiares.

Cuando analizamos los roles de género de los refugiados sirios, el término "tradicional" se usa inevitablemente para hacer referencia

a mujeres que nunca han trabajado, con poca formación y dedicadas principalmente al cuidado de su marido e hijos. Las ONG tienden a centrarse en las divergencias de lo “tradicional” que han experimentado los refugiados en el desplazamiento. A esta observación le faltaría un análisis contextual que explicara, por ejemplo, cómo el tipo de entorno urbano o rural en el que vivían podría haber determinado su experiencia. La etiqueta de “tradicional” se usa de forma indiscriminada y a las mujeres sirias se las agrupa como si fueran un colectivo homogéneo con experiencias vitales similares y que, por tanto, todas necesitan “empoderarse” o “concienciarse” más. Por contra, los comentarios de algunos de los entrevistados durante mi investigación¹ entre los refugiados sirios en Jordania, tanto hombres como mujeres, más bien desmontan tal percepción sobre la posición de las mujeres y su acceso a la educación y al trabajo. Un joven me contó cómo el trabajo de su madre fuera de casa —como enfermera en Siria— había permitido a su familia pagar la casa y el coche. Una mujer me habló de que tenía su propia consulta médica y trabajaba también en un hospital público en Siria; en cambio, ahora tiene que quedarse en casa todo el día con sus hijos. El tono con el que describió su frustración era el mismo que utilizan los hombres refugiados cuando hablan de su deseo de trabajar. Sin embargo, esta narrativa —acerca de cómo las mujeres sienten que han perdido su motivación debido a la falta de trabajo— no suele estar presente en los análisis de las ONG.

Una mirada más allá de las relaciones marido-mujer

Entre las ONG hay una tendencia a analizar el género poniendo el foco únicamente en la relación marido-mujer. Las intervenciones intentan concienciar al marido —a quien se ve como alguien propenso a ser violento— con el fin de evitar cualquier potencial maltrato a los miembros de su familia y concienciar a la mujer sobre sus derechos para que pueda desempeñar un papel más asertivo dentro de la familia. En su conjunto, se les ve como los principales responsables de la toma de decisiones dentro de la unidad familiar y se considera que determinan las vidas de sus hijas en especial, a menudo de forma negativa, al casarlas a una edad temprana, sacarlas del colegio y tratarlas como si fueran inferiores a sus hermanos. La consecuencia de estos discursos es que las intervenciones de las ONG se centran en cambiar las actitudes, en

proporcionar servicios para las mujeres que han sobrevivido a la violencia, en trabajar con las jóvenes para ayudarlas a hacer valer sus puntos de vista y, en ocasiones, en hacerlo con las mujeres para ayudarles a negociar con sus maridos. Todas estas son intervenciones positivas que pueden ayudar, y de hecho lo hacen, a los individuos, pero al analizar el género basándose únicamente en la dinámica marido-mujer se pasan por alto otras complejas luchas de poder en el seno de la familia.

Los hallazgos de mi estudio sugieren que las intervenciones de las ONG también deberían tener en cuenta el papel de los hijos. Las experiencias de los refugiados sirios en Jordania demuestran cómo, tanto antes como durante el desplazamiento, el papel de un hombre joven es crucial para entender el poder en las familias árabes. Las mujeres sirias entrevistadas comentaron que sus hijos adolescentes estaban reafirmando su poder sobre sus hermanas, a las que instaban a que se vistieran de forma más conservadora y a que se hicieran cargo por completo de las tareas domésticas que antes compartían con sus hermanos varones. Cabe destacar que esto no se debe necesariamente al mero hecho de que vivan en Jordania. Las mujeres, por ejemplo, explicaban que en Siria los hermanos decidían cuándo sus hermanas debían dejar de ir a la escuela o participaban en las negociaciones acerca de su matrimonio. En algunos casos, tanto en Siria como ahora en Jordania, los hermanos participan en la resolución de conflictos entre sus hermanas y sus maridos. En todos estos ejemplos, el hijo parece haberle tomado el relevo al patriarcado mayor. Muchos de los entrevistados dijeron que, personalmente, no estaban de acuerdo con las decisiones de sus hijos pero no les pararon los pies. Estos ejemplos sugieren que los cambios de poder en las familias se producen conforme maduran los hombres jóvenes.

Si limitamos el análisis a la dinámica hombre-mujer también podríamos estar pasando por alto las luchas de poder entre mujeres mayores y jóvenes. Las refugiadas sirias a menudo hablaban de la relación con sus suegras en términos muy negativos e incluso relataban haber sufrido violencia física y verbal por su parte. Algunas describían la pasividad de sus maridos ante tales acciones, a menudo manifiestas, de dichas suegras y explicaban que estos hombres respetaban y querían a sus madres y no querían causar problemas. En cierto modo las ONG no han enmarcado estas interacciones dentro de la categoría “de

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

género”, aunque se trata de relaciones de poder desiguales y reflejan las acciones de las mujeres dentro de un sistema patriarcal. Una trabajadora de una ONG entrevistada como parte de este estudio opinaba que el hecho de centrarse en las interacciones entre mujeres y hombres se debía a que las ONG asumen que “las mujeres son pacíficas y los hombres son violentos”. Además, dio a entender que este “discurso fácil” nos ha vuelto incapaces de entender cómo las mujeres negocian el poder a lo largo de sus vidas. Al acentuar la necesidad de abordar problemáticas como la violencia de género, sobre todo durante el desplazamiento, muchas ONG han perpetuado, sin quererlo, la idea de que las mujeres son siempre débiles y vulnerables, una generalización que puede resultar problemática si tenemos en cuenta las a menudo complejas relaciones de poder, que pueden incluir violencia en las que las propias mujeres participan.

Es necesario un análisis de género más global e historicista en el que poder fundar las intervenciones de las ONG. Aunque

hay que reconocer la presión a la que están sometidas para implementar los programas rápidamente e informar a los donantes, las ONG deberían llevar a cabo los trabajos preliminares necesarios para conocer a conciencia las realidades de las normas de género en las comunidades de refugiados. Analizar el poder de forma más compleja puede ofrecer nuevas oportunidades de colaborar con agentes estratégicos como los hijos o las suegras. Las ONG deberían invertir en estudios de género sólidos y cualitativos que se basen en las experiencias vividas por la gente y que tengan en cuenta cómo vivían los sirios antes de la guerra.

Michelle Lokot michelle@lokot.com

Doctoranda, Escuela de Estudios Orientales y Africanos, Londres www.soas.ac.uk

1. El estudio se realizó en Jordania entre septiembre de 2016 y mayo de 2017, con mujeres y hombres sirios que vivían fuera de los campamentos, en las zonas de Zarqa, Amán e Irbid. La investigación fue financiada en parte por la Fundación Lionel Murphy.

Cómo afecta la migración hacia Europa a quienes se quedan atrás

Megan Passey

Las familias se separan frecuentemente por la migración y el desplazamiento de Oriente Medio a Europa y, a menudo, es difícil acceder a una ayuda humanitaria que no da para cubrir las necesidades de los que se quedan atrás.

Todos los miembros de la familia desempeñan un papel importante a la hora de tomar la decisión de abandonar el hogar, incluso los que no tienen intención de viajar. Normalmente la decisión de marcharse se debate durante varios meses y se suele tener en cuenta el bienestar de todos los miembros de la familia, aunque el grado de planificación y preparación para aquellos que se quedan —ya sea temporal o indefinidamente— puede variar mucho. Los estudios realizados en 2017 por REACH y la Mixed Migration Platform (plataforma sobre la migración mixta) sobre el impacto de la separación familiar como consecuencia de la migración desde Siria, Irak y Afganistán¹ indicaron que, a pesar de que existía un nivel de conocimiento relativamente alto acerca de las políticas migratorias de la Unión Europea (UE), todos los participantes habían subestimado el tiempo que sería necesario para llegar a

su destino previsto y tramitar su solicitud de asilo. Por consiguiente, la preparación y planificación de los que se quedaron atrás se quedó corta, a menudo, con consecuencias negativas para los que aún están en casa.

Cambios en la vulnerabilidad

A quienes se quedan, esta situación puede afectarles tanto de manera positiva como negativa. Dado que cada miembro de la familia puede enfrentarse a diferentes niveles de riesgo dependiendo de su edad, género, ocupación y filiación política, la partida de un solo individuo puede tener a veces implicaciones positivas para el resto de la familia. Esto era sobre todo común en el caso de familias con hombres jóvenes que se acercaban a la edad del reclutamiento militar, pero también era importante en otros casos en los que un miembro de la familia se enfrentaba a un riesgo

concreto. “Mi esposa se sentía muy insegura [como mujer cristiana] por la presencia del ISIS”, explicaba un hombre iraquí cuya esposa viajó a Alemania para reunirse con sus hijas. “Ahora me siento más seguro porque ella está a salvo”. En otros casos, sin embargo, la migración podría dar lugar a múltiples retos, impidiendo que quienes se hayan quedado atrás puedan acceder a sus derechos básicos y cubrir sus necesidades diarias.

El cambio sobre el que más se ha incidido ha sido el restringido acceso al trabajo o los reducidos ingresos familiares, especialmente si la persona que se marchó era la principal sustentadora de la familia. Para afrontarlo, los que se quedaban vendían algunos de sus bienes, como coche o muebles, se mudaban a una vivienda de menor calidad, reducían el gasto en cosas esenciales como la calefacción en invierno, aceptaban trabajos ilegales y sacaban a los niños del colegio para que pudieran ponerse a trabajar. Varias de estas estrategias exponían a las familias al riesgo de ser detenidas por las autoridades, hacían peligrar su acceso a la protección y a los servicios y aumentaban su vulnerabilidad a largo plazo.

El acceso a servicios básicos como la asistencia sanitaria y la educación podría ser, a menudo, más difícil para los que quedan. A veces el mero hecho de llegar hasta el lugar donde se prestan estos servicios era más difícil debido a que no tenían dinero para pagar el transporte, asimismo, carecer de un acompañante masculino también podría suponer un problema. Incluso cuando el acceso era posible, los limitados recursos económicos influían en la capacidad de las familias para pagar las consultas, los medicamentos y los libros escolares.

La protección y la seguridad de quienes se quedan puede variar mucho dependiendo del miembro de la familia que se haya ido. La marcha de un hijo o hija dependiente rara vez tenía consecuencias negativas en lo que respecta al acceso a la protección; en cambio, las mujeres y los niños se sentían por lo general más vulnerables cuando un varón adulto se iba. Varias mujeres señalaron que les suponía un problema llegar hasta el mercado local o acompañar a sus hijos mayores a la escuela porque no tenían a nadie más que pudiera cuidar de los pequeños. En otros casos, las mujeres limitaban deliberadamente sus desplazamientos fuera de casa por temor al acoso.

Los papeles y las responsabilidades dentro de la familia a menudo cambiaban. Como antes, estos cambios eran más acusados cuando se marchaba el principal sustentador o el cabeza de familia y dejaba por lo general a la mujer o a los hijos mayores a cargo de la misma. También era común una mayor dependencia de las redes familiares extensivas, aunque a expensas de un cambio en el equilibrio de poderes. “Yo tenía más control sobre mi vida y la de mis hijos antes de que nos mudáramos”, explicaba una siria que se fue a vivir con su cuñado tras la partida de su marido.

Los efectos psicológicos de la separación familiar sobre la salud también aparecían como tema común. Muchas familias hablaban sobre el dolor de la separación y sobre su temor por la seguridad de los que se habían ido. En varios casos, esto habría dado lugar a depresiones o exacerbaba un problema médico preexistente.

A menudo los familiares que se quedaban tenían dificultades para acceder a la asistencia humanitaria y esta no bastaba para cubrir sus necesidades. Cuando se marchaba el cabeza de familia, los hogares encabezados por una mujer tenían especial dificultad para volver a registrarse para recibir ayuda a su nombre, lo que en un caso provocó un retraso de doce meses. Una vez registradas, las familias generalmente tenían derecho a unos niveles de asistencia más bajos que antes, ya que el tamaño de su familia se había reducido, aunque a veces sus necesidades fueran mayores.

¿Qué exacerba la vulnerabilidad?

Algo más de la mitad de las familias entrevistadas no habían hecho ningún plan de contingencia en absoluto, lo que había reducido su capacidad de hacer frente a la separación. Las menos propensas a hacer planes de contingencia eran las familias que imaginaban que la separación sería solo temporal, cuyos preparativos, realizados sobre la suposición de que la reunificación sería posible en cuestión de meses en lugar de años, resultaron ser insuficientes. Si bien las familias que previeron una separación más larga pudieron tomar medidas para proteger a quienes se quedaban, también estas podían quedarse cortas, especialmente si confiaban en las remesas de dinero desde Europa para pagar las deudas relacionadas con la migración. De esas familias sirias e iraquíes que esperaban recibir remesas, más de la mitad no había recibido nada en absoluto.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018



ACNUR/Tanya Habjouqa

Una refugiada siria muestra a su hijo mensajes de su padre, quien se fue hace meses a Europa.

La situación de las familias que se quedan puede deteriorarse muy rápidamente. La naturaleza a corto plazo de los planes de contingencia obligó a muchas familias a recurrir a otras soluciones en cuestión de meses. Poco después de la partida de un miembro de la familia, se solían emplear estrategias de afrontamiento tales como el abandono escolar para trabajar, lo que pone de relieve la importancia de la detección e intervención tempranas para evitar el recurso a estrategias tan difíciles de revertir.

La única y principal estrategia observada para proteger a quienes se quedaban era que el principal sustentador de la familia se quedara. Esto hacía que las familias pudieran seguir contando con unos ingresos mensuales, lo que les permitía seguir más o menos como antes. Por el contrario, las familias compuestas por una mujer sola y sus hijos pequeños suelen ser las más vulnerables. Estas familias eran las que más señalaban problemas de protección, ingresos reducidos y describían dificultades para acceder a la documentación de carácter civil y a la ayuda.

El limitado acceso a la asistencia humanitaria puede exacerbar aún más estas dificultades. Nuestro estudio halló que las familias eran más propensas a necesitar ayuda humanitaria poco después de que un miembro de la familia se marchara. Paradójicamente, esto se daba cuando era más difícil acceder a la ayuda debido a que no sabían que era necesario volver a registrarse, a los retos para moverse por el sistema y a los retrasos en la tramitación de las solicitudes.

Implicaciones para los proveedores de ayuda y los encargados de la formulación de políticas

Los encargados de la respuesta humanitaria responderían mejor a la vulnerabilidad cambiante que sigue a la migración de varias maneras:

- Agilizando los procesos de volver a registrarse para evitar vacíos en el acceso a la ayuda.
- Incorporando los “planes de contingencia” a los criterios de vulnerabilidad y focalización, lo que permitiría identificar y ayudar más fácilmente a las personas vulnerables a causa de la migración.
- Proporcionando ayuda específica para el empleo a las familias que pierden su fuente de ingresos como resultado de la migración y ofreciendo formación práctica a quienes hayan de gestionar la economía familiar por primera vez.
- Movilizando canales de confianza para compartir información precisa sobre la migración (incluidas alternativas legales seguras) que permitan a los individuos tomar decisiones informadas y prepararse adecuadamente para el tiempo que lleve la reunificación.
- Facilitando el acceso a servicios de apoyo, como el asesoramiento entre pares, para ayudar a las familias a lidiar con la tensión psicosocial que conlleva la separación.

Es importante aun así reconocer que recurrir a la migración irregular es una estrategia de supervivencia en sí misma. Para muchas de las familias entrevistadas la migración irregular era el último recurso; solo se lo plantearon cuando sus intentos de migrar por las vías seguras y legales habían fracasado. Aunque menos de la mitad tenía previsto recurrir a la reunificación una vez en Europa, todas ellas se habían visto afectadas por unas políticas restrictivas y por la lentitud del procedimiento de asilo. Para las que esperan recurrir a la reunificación, la prolongada separación familiar pone en suspenso sus vidas, aumenta el malestar psicológico y desgasta la capacidad de las familias para sobrellevar la situación. Las políticas actuales de la UE y sus Estados miembros hacen que las alternativas legales y seguras a la migración irregular sean con demasiada frecuencia inaccesibles, mientras que la aplicación lenta e irregular de las políticas existentes a menudo exacerba los retos tanto para quienes están en casa como en movimiento.

Megan Passey meganpassey@gmail.com
Asesora independiente

1. REACH/MMP (2017) *Separated Families: who stays, who goes and why?* <http://bit.ly/REACH-MMP-separated-families>
2. Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés).

Educación para la paz y apoyo psicosocial para la cohesión social

Ruth Simpson

Los resultados del trabajo de educación para la paz basado en el apoyo psicosocial con jóvenes desplazados sirios demuestran que el abordaje de los traumas es vital para superar las barreras psicológicas que impiden la cohesión social.

El conflicto tiene un amplio impacto psicológico en los niños y la gente joven y la ansiedad entre los jóvenes refugiados es generalizada. Los refugiados pueden padecer diversos problemas emocionales, cognitivos, físicos, conductuales y sociales, así como también los impactos de mecanismos de defensa negativos. Con regularidad se señala el aislamiento como forma de salvaguardia psicológica, mientras que las experiencias traumáticas de la guerra se exacerban por “factores estresantes cotidianos como el desplazamiento, la pobreza, la falta de recursos y de servicios para cubrir sus necesidades básicas, el riesgo de sufrir violencia y explotación, la discriminación y el aislamiento social”¹. Muchos jóvenes sirios tienen pocas esperanzas de cara al futuro y se sienten en un limbo entre una Siria a la que no pueden regresar y un país de acogida en el que no pueden integrarse.

En conflictos prolongados, las redes sociales y los sistemas sociales que proporcionan apoyo y regulan el bienestar a menudo se desintegran. La consiguiente falta de cohesión familiar y comunitaria, de una identidad compartida o de relaciones con personas que puedan servir de apoyo puede desembocar en problemas de salud mental y trastornos de estrés, especialmente en niños y jóvenes. Aunque está ampliamente reconocido el hecho de que las respuestas humanitarias deberían incluir servicios de salud mental y de apoyo psicosocial, a menudo se pasa por alto el papel que desempeña el trauma en los procesos de cohesión social. Como consecuencia, los programas no abordan de forma consistente las necesidades psicológicas que repercuten en la forma en que las personas se relacionan entre sí.

Hasta ahora, el principal enfoque de estos programas ha consistido en abordar las tensiones entre las comunidades sobre el empleo y los servicios o establecer mecanismos de interacción, sin prestar mucha atención al tratamiento de unos traumas que limitan las oportunidades para la cohesión social en primer lugar. Esto a menudo limita la eficacia del programa. Por ejemplo, los profesionales que

trabajan con los refugiados en Trípoli (Líbano) han tenido dificultades para implementar programas de dinero por trabajo, formación profesional y emprendimiento social con jóvenes sirios y libaneses debido al aumento de las tensiones relacionadas con los enfrentamientos esporádicos entre las comunidades de Trípoli y los recurrentes problemas interpersonales y sociales —como tensiones sociales y laborales, acoso, estrés y ansiedad— que provocan que los participantes abandonen el programa o no consigan mantener un trabajo estable².

El suministro de herramientas

Los enfoques sensibles al trauma pueden tener repercusiones positivas sobre la cohesión social entre los refugiados. Los proyectos de educación para la paz liderados por socios locales de International Alert en Siria, el Líbano y Turquía incluían la formación de educadores y trabajadores de apoyo que impartían sesiones periódicas en centros educativos y comunitarios para promover una interacción pacífica y prestar, a niños y jóvenes, servicios de divulgación, tutorización y derivación³. Aunque los proyectos se adaptaron a las necesidades específicas de los contextos locales, todos ellos tenían por objeto abordar las barreras a la cohesión social y restablecer las redes sociales mediante el respeto de la diversidad, la promoción de la autonomía y la creación de vías de acción que beneficiaran a la comunidad en general⁴. Los organismos asociados crearon espacios seguros para permitir que los niños desarrollasen un sentimiento de seguridad física y psicológica y prestaron apoyo a los jóvenes para que pudiesen lidiar con los recuerdos traumáticos.

Los enfoques fueron evaluados antes y después de la intervención a través de encuestas de conocimiento, actitudes y prácticas (CAP), además de entrevistas cualitativas y grupos de discusión focales. Los datos de la encuesta demuestran consistentemente que, a través de distintos lugares y enfoques, los niños y jóvenes habían incrementado sus conocimientos y aptitudes en lo que respecta a aspectos como

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

la paz, la tolerancia y otras destrezas para la vida. Las mejoras más significativas atribuibles al programa fueron la comprensión de cómo se pueden aliviar las tensiones mediante el diálogo y la escucha, la propia capacidad de expresión y la discusión de los problemas, así como la apertura a la diversidad; todas actitudes que favorecen la cohesión social.

A los jóvenes se les estaba equipando con las herramientas necesarias para manejar y expresar su ira sin utilizar la violencia y los facilitadores observaron una reducción de los casos de acoso y un aumento de la cooperación y el juego, incluso entre niñas y niños. En palabras de uno de los facilitadores: “Les damos herramientas para que se expresen en la comunidad en lugar de usar armas para expresar la ira que sienten por sus pérdidas”. Las entrevistas y los grupos de discusión focales con padres y comunidades corroboraron los datos y los participantes afirmaron que el deseo de venganza y el comportamiento agresivo, que muchos jóvenes mostraban antes del inicio del programa, habían disminuido. Aunque es importante hacer un seguimiento a largo plazo de estos cambios para evaluar sus repercusiones a la larga, estos resultados iniciales muestran que los programas centrados en la cohesión social entre refugiados a través del apoyo psicosocial pueden tener un impacto positivo.

Limitaciones

Hay cuatro factores principales que influyen en el potencial de estos enfoques basados en el apoyo psicosocial para que su impacto sea duradero o para limitarlo. En primer lugar, la necesidad de una cohesión social a largo plazo o de enfoques basados en la consolidación de la paz puede verse eclipsada por las necesidades humanitarias y psicosociales de emergencia. En segundo lugar, existen barreras físicas muy reales en la interacción entre las comunidades de acogida y de refugiados —por ejemplo, los bloqueos de carreteras o la escolarización por separado— que reducen las oportunidades de cohesión social. En tercer lugar, las repercusiones de los enfoques basados en la psicología serán limitadas cuando no exista un apoyo complementario que permita el acceso a la educación, el empleo, la sanidad, la cultura y otros servicios. Por último, la falta de personal cualificado y las elevadas tasas de rotación de personal debidas a la financiación a corto plazo, así como los vacíos entre proyectos, conforman estos problemas.

La receptividad de la comunidad de acogida también influye de manera significativa en la

cohesión social. Hacer participe a la población de acogida en actividades grupales mixtas puede constituir todo un reto, especialmente cuando hay poca confianza y altos niveles de miedo. Por ejemplo, los profesionales en el Líbano encuentran constantes dificultades para hacer que las comunidades de acogida participen en actividades conjuntas de apoyo psicosocial con los refugiados debido al estigma y la desconfianza entre comunidades. Para superar este problema, las intervenciones psicosociales deben formar parte de un paquete integral de apoyo hecho a medida que beneficie tanto a refugiados como a comunidades de acogida como, por ejemplo, intervenciones que lleven a los niños y jóvenes de la comunidad de acogida a compartir espacios seguros y los involucren en actividades que desafíen los estereotipos existentes y fomenten la confianza.

Conclusión

Los enfoques de la educación para la paz basados en el apoyo psicosocial pueden ayudar a los individuos a sanar, a recobrar un sentido de la identidad propia y positiva y sentar las bases para construir redes sociales de apoyo entre las comunidades. Todo esto forma parte integral del proceso para crear cohesión social. Si no se aborda el trauma de manera consistente, es probable que la sostenibilidad de los programas de cohesión social sea limitada e, incluso, estos sean contraproducentes. En lugar de considerarlo como un enfoque separado aunque complementario de estos programas, el abordaje de las repercusiones del trauma debería ser un elemento básico en todos los esfuerzos de cohesión social cuando se trabaja con comunidades afectadas por conflictos y desplazamientos.

Ruth Simpson rsimpson@international-alert.org
Encargada sénior (Desarrollo, Impacto y Aprendizaje) de Oriente Medio y Norte de África, International Alert
www.international-alert.org

1. ACNUR (2015) *Culture, Context and the Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Syrians A Review for Mental Health and Psychosocial Support Staff Working with Syrians Affected by Armed Conflict* www.unhcr.org/55f6b90f9.pdf
2. Entrevista por Skype con un psicólogo sirio en marzo de 2017.
3. Trabajando con 7000 jóvenes sirios de entre 6-18 años y con jóvenes de más de 18 que viven en Siria o como refugiados en el Líbano y Turquía.
4. Para ampliar información y acceder a la evaluación completa, véase International Alert (2016) *Teaching peace, building resilience: Assessing the impact of peace education for young Syrians*. <http://bit.ly/IA-2016-peace>

La participación del sector privado en la educación de los refugiados

Zeena Zakharia y Francine Menashy

La participación del sector privado en la provisión de educación para los refugiados sirios ha recibido numerosos elogios, pero se debe prestar más atención a las preocupaciones éticas y prácticas que puedan surgir.

La participación del sector privado en la educación se ha vuelto cada vez más atractiva para una parte creciente de la comunidad internacional. En el contexto sirio, en el que los sistemas de educación pública en Oriente Medio luchan por servir a la creciente población de refugiados, algunas empresas de alto perfil como Goldman Sachs, Google, Hewlett-Packard, LinkedIn, McKinsey & Company, Microsoft y Pearson Education han asumido compromisos de financiación, propuesto nuevas iniciativas y desarrollado acuerdos de asociación para promover la causa de educar a los niños refugiados sirios.

A simple vista, la movilización de estos y de otros agentes del sector privado parece admirable. Ante la preocupación por la educación de los refugiados que algunos destacados actores expresan, es posible que las empresas puedan ayudar a abordar brechas educativas cruciales. Los críticos, sin embargo, sostienen que la implicación del sector privado puede debilitar los sistemas de educación pública, socavar la responsabilidad del Estado e incluso, en contextos de crisis, considerarse una explotación¹.

En la Siria preguerra, el 94% de los niños estaba inscrito en la educación primaria y secundaria inferior. En agosto de 2016, las cifras de inscripción de los niños refugiados sirios en la educación formal y no formal se estimaba en un 52% del total de niños registrados en edad escolar (de 5 a 17 años de edad) en la región de Jordania, el Líbano, Turquía, Irak y Egipto². A nivel regional, se estima que 739 000 niños y adolescentes refugiados sirios registrados en edad escolar no están inscritos en ningún tipo de programa educativo.

Según los datos recopilados en la segunda mitad de 2016, identificamos 144 organizaciones no estatales dedicadas a la educación de refugiados sirios en el Líbano, Jordania y Turquía, de las cuales el 32% eran empresas y el 10%, fundaciones. De estas, el 77% tenía su sede en el Norte Global (es decir, en países de ingresos altos) y el 62% no incluía la educación como parte de su mandato. Las entrevistas con agentes del sector

privado y sus socios, incluidos representantes de empresas, fundaciones corporativas, agencias de la ONU, ONG locales e internacionales y agencias donantes bilaterales, indican algunas áreas principales de preocupación.

Proliferación masiva y coordinación limitada:

el aumento de la participación privada en la educación de los refugiados sirios es muy reciente; de hecho, la mayoría de los agentes comenzó a participar solo desde 2015. La prisa por participar se consideró en gran medida problemática debido a la falta de coordinación e intercambio de conocimientos entre los agentes.

Predominio de la tecnología: una forma dominante de participación se da a través de la provisión de tecnología relacionada con la educación, como plataformas digitales de aprendizaje en línea, cursos en línea, tabletas y teléfonos móviles, centrales de WiFi portátiles para usar en las escuelas y el desarrollo de nuevos sistemas operativos. Muchos agentes criticaron este énfasis excesivo en la tecnología, ya que lo consideraron inapropiado a nivel contextual y logístico, así como pedagógicamente problemático, en particular cuando se formuló como una alternativa a los docentes.

Apoyo para la educación privada/no formal:

muchos agentes empresariales trabajan en colaboración con Gobiernos y ministerios de educación; sin embargo, muchos otros no lo hacen y, en su lugar, ignoran al sector público y establecen escuelas privadas. Los críticos argumentan que dichas escuelas fomentan una falta de responsabilidad, a menudo contratan maestros no sindicalizados y poco capacitados y carecen de una estrategia de salida, lo que puede dejar a los estudiantes a la deriva cuando las ganancias y otras formas de remuneración ya no son suficientes y las escuelas deben cerrar.

Ética de motivación: también existen tensiones éticas entre las motivaciones humanitarias y las lucrativas. Si bien algunos

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

agentes del sector privado expresan objetivos humanitarios, para otros crear mercados, aumentar la visibilidad y desarrollar lealtad de marca son motivaciones centrales.

Descubrimos que, a pesar de las graves preocupaciones sobre sus motivaciones, las empresas y las fundaciones tienen un papel potencialmente importante que desempeñar en el apoyo a la educación de los refugiados sirios. Dada la escala del impacto de la crisis siria, depender en exclusiva de la participación tradicional del sector público en la educación sería tanto limitante como poco realista. Asimismo, numerosos agentes corporativos — tanto empresas como fundaciones filantrópicas— han hecho avances significativos para satisfacer las necesidades educativas, incluida la provisión de apoyo financiero a ONG locales e internacionales que trabajan en este campo.

Sin embargo, nuestro estudio también destaca las limitaciones del sector privado al comprender y trabajar en contextos humanitarios de rápida evolución. La comunidad educativa mundial necesita preguntarse cómo aprovechar la experiencia y los fondos del sector privado de una manera coordinada y ética que tenga presente la responsabilidad del Estado de ser el principal proveedor y regulador de una educación de calidad.

Zeena Zakharia zeena.zakharia@umb.edu

Francine Menashy francine.menashy@umb.edu

Profesoras asistentes, Universidad de Massachusetts Boston www.umb.edu

1. Investigación realizada en 2016-2017, financiada por Education International. Véase Menashy F y Zakharia Z (2017) *Investing in the crisis: Private participation in the education of Syrian refugees* <http://bit.ly/Menashy-Zakharia-2017>

2. ACNUR (2016) *3RP Regional Refugee and Resilience Plan 2017-2018 in response to the Syria crisis: Regional strategic overview* <http://reporting.unhcr.org/node/16434>

La atención de los hombres y las personas LGBTI sobrevivientes de violencia sexual: aprendiendo de organizaciones locales

Sarah Chynoweth

Las organizaciones locales que responden a la crisis humanitaria siria se encuentran en primera línea en la atención de hombres y personas LGBTI sobrevivientes de violencia sexual.

La concienciación sobre las vulnerabilidades de jóvenes, hombres y personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) ante la violencia sexual se ha incrementado entre los agentes humanitarios que responden a la crisis humanitaria siria. Sin embargo, los servicios focalizados y sensibilizados al respeto continúan siendo escasos. Si bien existen servicios para niños sobrevivientes, el personal humanitario internacional a menudo señala que no sabe cómo asistir a hombres adultos y personas LGBTI que han sufrido violencia sexual. Preocupaciones comprensibles, dado el posible daño que pueden provocar las intervenciones mal diseñadas y que la orientación basada en evidencias empíricas es limitada acerca de cómo desarrollar intervenciones eficaces para estas poblaciones. Replicar los modelos diseñados para mujeres y niñas o simplemente renombrar los servicios de violencia de género como “neutros en cuanto a género” no es efectivo y podría ser perjudicial.

Aprender de las organizaciones locales

Varias organizaciones locales y comunitarias en todo Irak, Jordania y el Líbano encabezan la provisión de servicios críticos para estos dos grupos de sobrevivientes. Por lo general, son organizaciones de mujeres, personas LGBTI o de derechos humanos que han tenido que hacer frente a las necesidades de sobrevivientes “poco tradicionales” (aquellos que no suelen identificarse) y, en consecuencia, han adaptado sus programas. En el Kurdistan Iraquí, por ejemplo, la organización Rasan, un grupo que defiende los derechos de las mujeres, comenzó a tratar temas de igualdad de género con hombres. Los sirios LGBTI que habían sido víctimas de violencia sexual comenzaron a acercarse en busca de servicios y la organización amplió y adaptó sus programas para incluirlos. Otro grupo en el Kurdistan Iraquí, la Organización de Rehabilitación de Mujeres (Women’s Rehabilitation Organization), que proporciona servicios ante la violencia de género a mujeres

y niñas, comenzó a encontrarse con varios casos de hombres y niños que habían sufrido violencia sexual en Siria y en campamentos de refugiados y, como consecuencia, adaptó y extendió sus programas para ellos.

La clave para que estas organizaciones tengan éxito al momento de satisfacer las necesidades de los sobrevivientes hombres y LGBTI es su estrecha colaboración con las comunidades afectadas y su decisión de proporcionar servicios complementarios específicos. Reconocieron que tanto los sobrevivientes hombres como LGBTI requieren atención especializada y diferenciada y que las personas de ambos grupos pueden sentirse incómodas si acceden a la atención por medio de puntos de servicio orientados a mujeres. Las organizaciones también identificaron áreas de superposición con intervenciones tradicionales de violencia de género, tales como la concienciación comunitaria en torno a la violencia sexual, en la que los sobrevivientes hombres y LGBTI podría integrarse de manera apropiada. Trabajaron para superar los numerosos obstáculos para acceder a la atención que estos hombres y personas LGBTI comparten, como actitudes negativas de los proveedores de asistencia, normas socioculturales destructivas y falta de conocimiento de los servicios disponibles.

Por ejemplo, el Instituto para la Salud Familiar (Institute for Family Health) en Jordania supo que varios hombres en el campamento de refugiados de Zaatari habían sufrido violencia sexual en Siria solo cuando las mujeres acudieron a solicitar servicios para sus esposos. Su respuesta fue: garantizar que los proveedores estuvieran capacitados en la gestión clínica de hombres sobrevivientes de una violación; integrar la concienciación sobre los servicios de violencia sexual para hombres y niños en su equipo médico móvil; trabajar con líderes comunitarios y religiosos para crear conciencia sobre la violencia sexual, incluida la violencia contra los hombres; establecer actividades de apoyo únicamente para hombres, dirigidas por asesores varones; y llevar a cabo tareas de divulgación para que refugiados hombres y niños participen en actividades grupales.

Formar redes para obtener respuestas más eficaces

Ninguna organización puede satisfacer todas las necesidades de los hombres o las personas LGBTI sobrevivientes y es necesario un sistema de derivación para obtener respuestas eficaces.

En Beirut, los organismos locales han establecido una pequeña pero impresionante red de proveedores capacitados que ofrece servicios de gestión de casos y de apoyo a los sobrevivientes hombres y LGBTI, incluidos refugiados. Entre los organismos involucrados se incluye MOSAIC, una organización LGBTI que desarrolló una guía sobre la atención clínica de los casos de violación de hombres y capacitó a más de 30 médicos locales para que pudieran proporcionar este servicio. El Centro de Salud Sexual Marsa (Marsa Sexual Health Center) cuenta con proveedores de salud y terapeutas capacitados que apoyan a varones y mujeres adolescentes heterosexuales y LGBTI, así como a hombres y mujeres adultos sobrevivientes. La Fundación Makhzoumi proporciona servicios sensibilizados de gestión clínica en caso de violación y asistencia financiera a hombres y personas LGBTI sobrevivientes. Además, el Centro Nassim para la Rehabilitación de Víctimas de la Tortura (Centre Nassim for the Rehabilitation of Victims of Torture) y el Centro de Reinicio para la Rehabilitación de Víctimas de la Violencia y la Tortura (Restart Center for the Rehabilitation of Victims of Violence and Torture) prestan servicios de salud mental para hombres sobrevivientes de tortura sexual. Sin embargo, la red es pequeña y estos organismos no pueden satisfacer las necesidades de todos los sobrevivientes hombres y LGBTI refugiados que requieren atención.

Al igual que otras áreas que una vez fueron consideradas demasiado difíciles o especializadas y que ahora son componentes básicos de las respuestas humanitarias (como la protección infantil y la violencia de género), la violencia sexual contra hombres y personas LGBTI también se puede abordar en la respuesta a una crisis, sin comprometer los servicios específicos destinados a las mujeres y las niñas. Los actores humanitarios internacionales pueden aprender, apoyar y basarse en el trabajo de las organizaciones locales existentes para proporcionar atención accesible y de buena calidad a todos los sobrevivientes de violencia sexual.

Sarah Chynoweth svproject@wrcommission.org
Directora de proyectos/Consultora de violencia sexual¹, Comisión de Mujeres Refugiadas
www.womensrefugeecommission.org

1. Este artículo se basa en el informe de 2017 "We Keep It in Our Heart": *Sexual Violence Against Men and Boys in the Syria Crisis*, solicitado por ACNUR y escrito por la autora.
www.refworld.org/docid/5a128e814

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

El matrimonio infantil en Jordania: romper el ciclo

Georgia Swan

En los esfuerzos por combatir el creciente fenómeno del matrimonio infantil entre los refugiados sirios, es vital hacer participar a todos los agentes involucrados y reconocer que las niñas y los niños tienen la capacidad de abordar este asunto en sus propias comunidades.

El desplazamiento prolongado causado por el conflicto sirio ha exacerbado ciertos impulsores preexistentes del matrimonio infantil. La práctica del matrimonio infantil tiene sus raíces en la desigualdad de género, sin embargo los altos niveles de pobreza y la falta de oportunidades para las niñas también contribuyen a esta práctica, siendo cada vez más las familias sirias desplazadas que recurren al matrimonio infantil para hacer frente a las presiones económicas y sociales. Sin embargo, el matrimonio infantil dista de ser seguro.

Tanto los niños como las niñas que se casan siendo menores de edad son vulnerables a abandonar la escuela en una etapa temprana, además, las niñas corren el riesgo de tener embarazos precoces y una serie de graves problemas de salud reproductiva¹. Las jóvenes casadas con hombres mayores a menudo quedan socialmente aisladas y desempoderadas, dependiendo en gran medida de sus esposos para asegurar sus derechos. Los altos niveles de trauma a los que se enfrenta la comunidad de refugiados sirios también han aumentado el riesgo de que las parejas jóvenes acaben en situaciones abusivas o de explotación. Esto se refleja en el informe

del Consejo Superior de Población de Jordania, que señala que el 60% de las mujeres registradas como víctimas de violencia han sido víctimas del matrimonio forzado e infantil². Debido a que cuentan con oportunidades económicas y educativas limitadas, si es que las tienen, las niñas casadas menores de edad han sido

identificadas como el grupo con la menor participación en la economía jordana y, por lo tanto, es más probable que vivan en la pobreza.

En el contexto jordano, cuáles son los componentes del matrimonio infantil es una cuestión compleja. Según la Ley sobre el Estatuto Personal de Jordania, la edad legal para contraer matrimonio es 18 años; los matrimonios con menores de edad de entre 15 y 17 años solo se permiten por el tribunal islámico cuando las circunstancias se consideran en "el interés superior del niño"³. En la práctica, sin embargo, estos matrimonios se aprueban con frecuencia. En julio de 2017, se agregaron nueve restricciones a la Ley sobre el Estatuto Personal con el fin de limitar el poder discrecional de los jueces del tribunal islámico a aprobar un matrimonio con un menor de edad. Si bien algunos han criticado las enmiendas por no prohibir totalmente el matrimonio infantil, se espera que esto conduzca a una disminución de matrimonios infantiles legalmente celebrados.

Los niños y las niñas casados extraoficialmente por jueces locales se encuentran en una situación sumamente vulnerable: no poseen ningún tipo de documentación y podrían enfrentarse a una multa de 1000 dinares jordanos (US\$ 1410). Sin la prueba del matrimonio de los padres, los nacimientos no se pueden registrar, con implicaciones posiblemente graves para la protección infantil en el futuro. En los cuatro años desde que se casó a la edad de 14 años, una joven que entrevistamos, Layla, dio a luz a tres niños; su segundo hijo murió a los dos meses sin un certificado de nacimiento ni de defunción, mientras que los nacimientos de su primer y tercer hijo tampoco fueron registrados.



ACNUR/Annie Sakkeab

Una joven refugiada siria de 15 años en el campamento de Zaatari dirige clases de pintura e interpretación para educar a las jóvenes y padres sobre el matrimonio de menores de edad. "Comencé a escuchar que niñas de tan solo 12 o 13 años iban a casarse. Vendrían a la escuela para despedirse. Recuerdo haber pensado que estaban cometiendo un gran error, incluso antes de conocer los hechos".

Aun así, muchos hombres y mujeres de la comunidad siria continúan promoviendo la práctica del matrimonio infantil. Una mujer siria de 40 años justifica su decisión de casar a su hija a los 14 años de edad: “Los hombres en nuestra comunidad desean casarse entre los 18 y los 21 años. Y los hombres siempre querrán una novia más joven. Así es como funciona. Si esperas demasiado tiempo, perderás la oportunidad”.

Para combatir esta práctica, es importante comprender las diferentes manifestaciones de consentimiento de los menores. Si bien numerosos matrimonios se llevan a cabo contra la expresa voluntad de la novia, la noción de voluntad suele ser imprecisa. Es posible que exista un elemento oculto de coerción en las novias aparentemente dispuestas a casarse, ya que están bajo una gran presión familiar, social y económica. Las niñas posiblemente tengan muy pocas opciones de vida o una comprensión limitada de sus elecciones vitales, aceptando “voluntariamente” el matrimonio como su destino.

Recomendaciones

La Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) ha trabajado con refugiados en Jordania desde 2007 y con refugiados sirios desde 2012. Sus actividades se centran en la prevención y en la respuesta al matrimonio infantil, teniendo en cuenta la diversidad de circunstancias en las que se da este tipo de matrimonio, los múltiples impulsores del matrimonio infantil, la variedad de agentes involucrados en la toma de decisiones y los posibles impactos negativos. Las siguientes recomendaciones surgen de la experiencia de sus programas:

Cambiar el comportamiento de los agentes clave:

los mensajes de concienciación sobre los riesgos que implica el matrimonio infantil y los beneficios de esperar a que los niños alcancen la madurez legal se deben adaptar para que tales mensajes sean apropiados para todos los agentes clave: niñas y niños, padres y cuidadores, jeques, líderes comunitarios, tribunales y personal judicial.

Mantener a los niños y a las niñas en las escuelas:

cundo las niñas están inscritas en la escuela, es menos probable que los padres consideren casarlas antes de los 18 años; el abandono escolar temprano está directamente relacionado con un mayor riesgo a ser casadas.

Hacer participar a las niñas y a los niños como educadores entre iguales:

tal vez sea muy sencillo lograr que las intervenciones se enfoquen completamente a padres y cuidadores y que ignoren la capacidad de autogestión de los propios jóvenes. Las sesiones de concienciación y los grupos de apoyo pueden ayudar a empoderar a los jóvenes, así como identificar posibles líderes y generadores de cambio que puedan hablar con sus pares y su comunidad en general sobre la cuestión del matrimonio infantil.

Abordar las necesidades básicas:

la provisión de artículos no alimentarios y de dinero en efectivo para casos de emergencia puede ayudar a eliminar la necesidad financiera inmediata que puede alentar el uso del matrimonio temprano como un mecanismo negativo de respuesta.

Aumentar los medios de subsistencia para toda la comunidad:

permitir el desarrollo de habilidades que conduzca a la generación de ingresos para la población de refugiados puede ayudar a mitigar los impulsores económicos a largo plazo del matrimonio infantil.

A través de iniciativas que apoyan a los niños y las niñas como líderes y que permiten que sus voces sean escuchadas en sus propias comunidades, los jóvenes pueden influir de manera positiva en las percepciones y las prácticas nocivas que rodean al matrimonio infantil, creando así un cambio social sostenible. Una joven siria que asistió a las sesiones de concienciación de la CCIM expresaba cómo actúa esta influencia:

“A mi abuela la casaron siendo menor de edad y a mi madre y a mí nos ocurrió lo mismo. Antes de asistir a estas sesiones, probablemente hubiera casado a mi hija siendo aún una niña. Ahora comprendo que esto le haría daño y quiero algo mejor para ella. Romperé el ciclo”.

Georgia Swan Swan@icmc.net

Gerente del Programa de Protección, CCIM Jordania
www.icmc.net

1. Si bien el matrimonio infantil es una realidad para niñas y niños, las niñas se ven afectadas desproporcionadamente. La CCIM indica que el 89% de los casos de matrimonio infantil identificados se realizan con niñas.
2. Higher Population Council (2017) Policy Brief - Child Marriage in Jordan www.share-net-jordan.org/fo/?q=en/node/12144
3. Cabe señalar que la edad legal para contraer matrimonio es igual de baja o mucho más baja en otros países. Muchos países también proporcionan múltiples excepciones que permiten celebrar matrimonios con menores de 18 años.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

Ampliar las oportunidades económicas en desplazamientos prolongados

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

Desafíos

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

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

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

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

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

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

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

Mirar hacia adelante

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

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



ACNUR/Mohammad Hawari

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aprender del Pacto UE-Jordania

Katharina Lenner y Lewis Turner

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

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

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

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

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

Lección 1: La aprobación gubernamental es necesaria pero no suficiente

Las experiencias del Pacto UE-Jordania demuestran que, aunque contar con el beneplácito de los agentes gubernamentales resulta crucial para cambiar las políticas, se necesita más que eso para producir un cambio real sobre el terreno. Los organismos de ejecución han demostrado una gran sensibilidad a la hora de determinar lo que es políticamente aceptable en un contexto dado y han establecido sólidas relaciones de cooperación con el Gobierno jordano. Sin embargo, las posturas gubernamentales no necesariamente reflejan ni tienen del todo en consideración la dinámica más profunda que conforma la economía política o el mercado laboral de un Estado. La incorporación de los fundamentos de otras partes interesadas resulta igual de crucial para el éxito de cualquier intervención.

Esto queda ilustrado por el firme enfoque inicial centrado en el reclutamiento de sirios para trabajar en la industria textil. En las negociaciones, los representantes gubernamentales destacaron el empleo en este sector porque: a) requiere mano de obra intensiva y, por lo tanto, podría incorporar a muchos sirios; b) su actual mano de obra se compone sobre todo de migrantes, por lo que “reemplazarlos” por sirios significaría que estos no estarían “compitiendo” con los jordanos. Esta propuesta de reemplazo implica pasar por alto los derechos y las circunstancias de la mano de obra migrante que ya existe en Jordania y, hasta la fecha, los intentos de llevarla a cabo han fallado. Pese a la celebración de ferias de empleo, ofrecer a los sirios sesiones informativas e invitarles a visitar fábricas, a finales de 2016 solo 30 de los 2000 sirios a los que se habían dirigido estas acciones trabajaban en el sector del textil³. Los empleadores no consideran que la mano de obra actual, compuesta en su mayoría por migrantes procedentes de Asia Meridional, pueda ser fácilmente reemplazada por sirios ya que las condiciones laborales —con largas jornadas de trabajo, salarios bajos y largos desplazamientos diarios— y la falta de opciones para dejar a los niños al cuidado de alguien hacen que trabajar en las fábricas resulte muy poco atractivo para la mayoría de ellos. Estas condiciones de explotación laboral se han impuesto a los trabajadores migrantes en Jordania durante muchos años, como han señalado los defensores de los derechos humanos⁴.

En verano de 2017 se inició una nueva ronda de reclutamiento de personal al mismo tiempo que se introdujeron permisos de trabajo para los residentes del campamento. Como esta vez ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, y las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales organizaron el transporte y la formación, y dado que los agentes humanitarios cubrían algunos de los gastos de manutención básicos de los residentes del campamento, resultó algo más atractivo para empleadores y sirios, lo que atrajo a más sirios a este régimen de explotación laboral. Sin embargo, algunos de los factores mencionados siguen sin cambiar, lo que hasta la fecha ha impedido la contratación de sirios a gran escala. Esto habría quedado claro de antemano si se hubieran tenido en cuenta sus opiniones y necesidades desde el principio del plan, lo que evidencia que las intervenciones en el mercado laboral para los refugiados deben contar con los puntos de vista de los sectores de población a los que se dirigen, incluso cuando estos lleven la contraria a las soluciones gubernamentales preferidas.

Lección 2: Los críticos a veces tienen razón

En segundo lugar, las voces críticas quedaron marginadas durante el desarrollo y la implementación del Pacto. Muchos de los conocimientos más profundos y relevantes sobre las circunstancias económicas de Jordania se encuentran entre jordanos vinculados a centros de investigación, ONG o trabajando como consultores, pero a menudo no se ha recurrido a esos conocimientos especializados ni se han integrado adecuadamente en los programas. De manera similar, los expertos extranjeros que se encuentran en Jordania y en la región fueron excluidos en gran medida del proceso de diseño y sus advertencias, ignoradas. En su lugar, quienes diseñaron el Pacto perseguían un proyecto generalista que no tenía suficientemente en cuenta las complejas dinámicas específicas de la economía política y el mercado laboral jordanos.

Las consecuencias de esto se han hecho evidentes, por ejemplo, en los planes para utilizar las Zonas Económicas Especiales (SEZ, por sus siglas en inglés) como incubadoras del cambio. Se esperaba que las partes interesadas pudieran fomentar la inversión en las SEZ, sobre todo en la industria manufacturera, y poder proporcionar así empleo a sirios y jordanos por igual. La piedra angular de este acuerdo fue la renegociación de

los términos comerciales entre la Unión Europea (UE) y Jordania, que ahora concede acceso preferente a los mercados europeos a empresas establecidas en determinadas zonas y cuya mano de obra se compone de una proporción mínima de refugiados sirios.

Sin embargo, como activistas, ONG y expertos en mercado laboral llevan tiempo argumentando, los empleadores de estas zonas favorecen a los trabajadores que ven más productivos y a los que pueden explotar con mayor facilidad. A los trabajadores migrantes, que residen en el lugar de trabajo separados de sus familias que viven fuera de Jordania, se les puede exigir que trabajen más horas que a los sirios, que viven en la ciudad y cuyas familias les esperan en casa. Esto ha impedido la contratación a gran escala de trabajadores tanto jordanos como sirios en todo el sector manufacturero.

Del mismo modo, tanto estudiosos como profesionales han señalado que las SEZ, en Jordania y en cualquier lugar, no suelen atraer la inversión deseada ni influyen positivamente en el conjunto de la economía. En lo que respecta a Jordania en concreto, los expertos del país han destacado que las SEZ siguen siendo inversiones poco atractivas para muchas empresas debido a los costes relativamente altos de producción y transporte comparados con la competencia. También han destacado que los fabricantes que trabajan en las SEZ están principalmente orientados a mercados de la región, especialmente Irak y Siria. Como resultado, tienen poca experiencia con los estándares de importación exigidos por el mercado único de la UE y, a menudo, son incapaces de alcanzar tales estándares.

Las renegociaciones comerciales entre la UE y Jordania⁵, impulsadas a toda prisa para demostrar el éxito que vendría después, poco hicieron para abordar estos factores. Si las experiencias críticas con este tipo de dinámicas se hubieran apreciado de otro modo y se hubieran incorporado desde el principio, el Pacto UE-Jordania podría haber tomado un camino muy diferente.

Lección 3: No perder de vista los objetivos subyacentes

En tercer lugar, en el proceso de implementación del Pacto se ha perdido gran parte de su potencial progresista. Al principio, muchas partes interesadas veían el Pacto como una herramienta para mejorar los derechos laborales y las condiciones de trabajo de

los sirios, a la vez que se beneficiaba a los trabajadores jordanos. Sin embargo, frente a la larga y profundamente arraigada dinámica del mercado laboral jordano, los organismos de ejecución han abandonado esos objetivos. En su lugar, el cumplimiento de objetivos formales, establecidos por los donantes y por los propios organismos de ejecución, se ha convertido en una meta en sí misma.

Esto queda claramente demostrado por los intentos de convertir en formal el trabajo de los sirios que ya trabajaban en Jordania de manera informal. Estos intentos se han topado con la realidad de que gran parte de la economía jordana lleva décadas funcionando de manera informal o semiformal y muchos de los involucrados tienen fuertes incentivos para que siga siendo así. En sectores como la agricultura y la construcción, por ejemplo, el puesto de trabajo se obtiene a menudo con la ayuda de agentes intermediarios. Los migrantes egipcios dominan estos sectores desde hace mucho tiempo —como trabajadores y como intermediarios— y repoblarlos con sirios registrados va muy en contra de sus intereses. Del mismo modo, los empleadores de diversos sectores obtienen beneficios financieros a costa de la informalidad al no tener que pagar cotizaciones a la seguridad social o tasas de permisos de trabajo de (ninguno de) sus empleados, por poner un ejemplo. Los empleados, a su vez, pueden preferir la flexibilidad del trabajo informal frente al compromiso de un año con un empleador concreto que conlleva la mayoría de los permisos de trabajo en Jordania. Todas y cada una de estas prácticas hace que sea difícil formalizar el trabajo informal.

Ante estos desafíos, los organismos de ejecución se centran cada vez más en las formas de aumentar el número de permisos de trabajo expedidos, siendo esta la condición más importante para conseguir más financiación del Banco Mundial y de los Gobiernos donantes. Lo hacen, por ejemplo, utilizando cooperativas y sindicatos como empleadores intermediarios, lo que permite a los sirios conseguir permisos de trabajo en sectores donde la mano de obra es estacional y los empleados se van moviendo entre distintos empleadores individuales. Sin embargo, todo intento concertado de abordar las condiciones que empujan y mantienen a los sirios en unas condiciones laborales pobres y precarias se ha perdido por el camino. Como consecuencia, los sirios que ahora poseen permisos de trabajo suelen denunciar que,

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018



ACAU/ivor Prickett

Este refugiado sirio ahora trabaja para un granjero jordano, al obtener (con ayuda de su empleador) un permiso de trabajo del Gobierno.

aunque se sienten menos expuestos al riesgo de ser deportados, no han notado mejoras sustanciales en sus condiciones laborales y que tienen que asumir la mayoría de los costes asociados a la formalización, como el pago de tasas que legalmente se supone que deberían asumir los empleadores. Además, otros sectores de la población que no forman parte del objetivo de los permisos de trabajo, como los trabajadores jordanos, los trabajadores migrantes y los refugiados no sirios, no pueden sacar mucho provecho de su aplicación. En efecto, se ha perdido gran parte del potencial progresista del impulso de la formalización.

Conclusión

El acceso al mercado laboral puede ser crucial para los refugiados que buscan labrarse una vida digna en el exilio. Facilitar ese acceso, por tanto, tendría el potencial de mejorar significativamente las circunstancias materiales y psicosociales de los refugiados. Sin embargo, esto no significa que debamos pensar que el éxito es la única conclusión posible. Como se ha señalado en este artículo, las últimas experiencias en Jordania ofrecen al menos tres lecciones clave para los agentes humanitarios que tratan con intervenciones laborales y de subsistencia.

En primer lugar, es necesario contar con la aprobación gubernamental para llevar a cabo las intervenciones relacionadas con cuestiones laborales y de subsistencia, pero su postura puede que no refleje con precisión la realidad de los complejos desafíos del mercado laboral ni los puntos de vista de otras partes interesadas que serán de vital importancia para el éxito de una intervención. En segundo lugar, los organismos humanitarios

y las ONG deberían tratar de hacer uso de la experiencia y los conocimientos existentes, en especial los de personas y organizaciones del propio país de acogida, aun cuando manifiesten sus reservas en lugar de acoger con entusiasmo las estrategias propuestas. La plena comprensión de los desafíos, a menudo estructurales y de larga duración, debe ser el punto de partida para las intervenciones humanitarias relacionadas con cuestiones laborales y de subsistencia. En tercer lugar, los objetivos e indicadores formales deberían reflejar los objetivos subyacentes de un plan, ya que, de lo contrario, es posible que el potencial de progreso nunca se materialice. Solo si aprendemos y actuamos tomando como base estas lecciones —además de incorporar desde el principio las opiniones y puntos de vista de los refugiados en las intervenciones laborales y de subsistencia— será posible desarrollar estrategias que puedan ofrecer realmente a los refugiados oportunidades de trabajo digno, decente y sostenible.

Katharina Lenner k.lenner@bath.ac.uk
Becaria posdoctoral, Universidad de Bath
www.bath.ac.uk/sps/staff/katharina-lenner/

Lewis Turner lewis_turner@soas.ac.uk
Doctorando, SOAS University of London
www.soas.ac.uk/staff/staff102034.php

1. <http://bit.ly/JordanCompact>
2. Este trabajo contó con el apoyo del Council for British Research in the Levant y el Economic and Social Research Council [subvención nº ES/j500021/1].
3. <http://bit.ly/BetterWorkJordan2017>
4. Tamkeen Fields for Aid (2017) *Walled in by Alienation: Working and Living Conditions of Migrant Workers in Jordan*. www.tamkeen-jo.org
5. <http://bit.ly/EU-Jordan-trade>

La elaboración de pactos sobre refugiados: lecciones de Jordania

Cindy Huang, Nazanin Ash, Katelyn Gough y Lauren Post

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

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

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

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

de transformar una crisis humanitaria en una oportunidad de desarrollo.

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

Progreso en el cambio de juego, con obstáculos

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

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

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

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

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

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

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

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

Hacer que los pactos funcionen

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

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

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

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

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

Cindy Huang chuang@CGDEV.ORG

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

Nazanin Ash nazanin.ash@rescue.org

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

Katelyn Gough kgough@CGDEV.ORG

Asistente de investigación, Center for Global Development

Lauren Post lauren.post@rescue.org

Funcionaria de Política y Defensoría, International Rescue Committee

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

Turquía: entre hospitalidad y hostilidad

Margarite Helena Zoetewej-Turhan

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

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

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

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

mantenido la limitación geográfica de cara a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, lo que significa que solo concede la condición de refugiado a quienes proceden de países europeos. A aquellos solicitantes procedentes de otros países que cumplan los mismos criterios básicos se les ofrecería la condición de "refugiado provisional" y la gran mayoría de solicitantes de asilo y refugiados que se encuentran actualmente en Turquía entrarían dentro de esa protección temporal. En este régimen se incluyen explícitamente los sirios que fueron devueltos a Turquía desde las islas del mar Egeo tras la introducción del acuerdo UE-Turquía².

Aunque, sin lugar a dudas, la nueva ley ha mejorado la situación jurídica de los solicitantes de asilo y refugiados en Turquía, diversos acontecimientos han afectado gravemente su implementación. El cierre de fronteras de varios países europeos y el consiguiente incremento del número de refugiados que evidentemente van a quedarse en Turquía ha hecho que la actitud de la población de acogida cambie y que los turcos ya no se muestren tan receptivos

como cuando comenzaron a llegar refugiados sirios en 2011 y 2012. Los conflictos internos a nivel gubernamental han dado lugar a considerables cambios de personal dentro de las instituciones públicas lo que, a su vez, ha tenido repercusiones negativas sobre el desarrollo de la nueva estructura institucional encargada de la administración de la nueva ley. Se ha perdido el conocimiento acumulado a través de proyectos conjuntos con organizaciones no gubernamentales (ONG) o Estados miembros de la UE y se están produciendo retrasos a la hora de tomar decisiones, lo que ha provocado una creciente acumulación de solicitudes de asilo. En algunas provincias ni siquiera se están aceptando (extraoficialmente) nuevas solicitudes hasta acabar con el retraso.

El país lleva en estado de emergencia desde el 21 de julio de 2016, tras el fallido golpe de Estado del 15 de julio, lo que ha provocado el reemplazo de los procedimientos legislativos ordinarios por una legislación de decretos presidenciales. Estos decretos presidenciales pueden regular o reformar cualquier ámbito de la ley, así como limitar



ACNUR/Andrew McConnell

Levent Topçu juega con niños refugiados sirios en el alojamiento que consiguió para ellos en Torbali, Turquía. Sr. Topçu es parte de un grupo de amigos de Facebook que crearon una asociación llamada Unity Solidarity para ayudar a personas necesitadas. Sr. Topçu y sus amigos acondicionaron un edificio abandonado, haciéndolo habitable para varias familias. También emplea a seis sirios en su fábrica. "Solo tenemos una vida y tenemos la obligación de ayudar", decía.

los derechos y deberes políticos. Asimismo, pueden limitar los derechos de aquellos que han acudido a Turquía en busca de protección. El control democrático y constitucional sobre el proceso legislativo es mínimo a día de hoy.

Deportación y devolución

Como consecuencia de las reformas de la Ley de Extranjería y Protección Internacional, dictadas mediante decreto presidencial en octubre de 2016, es posible dictar una orden de expulsión inmediata contra todos aquellos solicitantes o beneficiarios de protección internacional que sean sospechosos de formar parte de organizaciones terroristas o criminales o contra aquellos a quienes se les considere una amenaza para el orden público, la seguridad ciudadana y la salud pública. Aun dejando a un lado la problemática cuestión de la interpretación de términos como "terrorismo" y "seguridad ciudadana" que recoge la ley turca, este decreto presidencial abre paso a la vulneración del derecho internacional de los refugiados.

En algunos casos, especialmente en los que conciernen a exempleados de ONG internacionales caídos en desgracia, se ordenaron deportaciones a Siria que pueden llevarse a cabo sin recurrir a un juez. Cabe la posibilidad de apelar contra una sentencia de expulsión, aunque se trate de un procedimiento relativamente nuevo en Turquía, y gracias a eso se puede suspender la deportación a Siria acogiéndose al derecho internacional. La Administración valorará, entonces, la alternativa de llevar a cabo la deportación a otro país que Turquía considere seguro. Pero solo unos pocos abogados en Turquía están familiarizados con este procedimiento y no es muy conocido entre la población refugiada, por lo que el riesgo de devolución como consecuencia directa del permanente estado de emergencia en Turquía es mucho mayor que antes.

Implicaciones para las ONG

Debido al estado de emergencia y al consiguiente escenario sociopolítico para las ONG es complicado mantenerse al corriente de los cambios en la legislación pertinente y ofrecer a los refugiados y a los solicitantes de asilo asistencia jurídica y asesoramiento efectivos. Las autoridades ahora también miran con recelo la labor de las ONG internacionales. Cada vez hay más que están siendo investigadas; han detenido a su personal y/o se les ha denegado, cancelado o dejado

en suspensión durante un periodo de tiempo excesivo su inscripción oficial en el registro, condición necesaria para seguir operando allí. Las ONG internacionales que ofrecían ayuda humanitaria transfronteriza en Siria desde sus sedes en ciudades del este de Turquía, como Gaziantep, se enfrentan especialmente a estas y otras prácticas desalentadoras y a algunas de estas organizaciones se les ha prohibido operar en toda Turquía. Aunque a la mayoría de las ONG turcas se les permite continuar con sus operaciones, su alcance geográfico y temático suele verse limitado y la falta de coordinación es una constante. Además, su personal a menudo depende de la formación y la financiación aportadas por las ONG internacionales o a través de ellas. La presencia de ONG internacionales es de suma importancia para proteger de forma efectiva a la población refugiada en Turquía.

Margarite Helena Zoetewij-Turhan

margarite.zoetewij@unifr.ch

Investigadora adjunta, National Centre of Competence in Research for migration and mobility studies (nccr - on the move) y Cátedra de Derecho Europeo y Derecho Migratorio Europeo, Universidad de Friburgo <http://nccr-onthemove.ch>

1. Según datos de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, Turquía acoge a poco más de 3,4 millones de refugiados, aunque las autoridades turcas y los investigadores estiman que dicha cifra asciende a 3,9 millones.
2. El acuerdo UE-Turquía de marzo de 2016 pretendía acabar con la corriente de migración irregular a Europa a través de Turquía <http://bit.ly/EU-Turkey-2016> Véase Tunaboylu S y Alpes J (2017) "El acuerdo UE-Turquía: ¿Qué ocurre con la gente retornada a Turquía?", *Revista Migraciones Forzadas*, número 54 www.fmreview.org/es/reasentamiento/tunaboylu-alpes

¿Puede RMF apoyar su solicitud de financiación?

En ocasiones RMF ha sido incluida en exitosas solicitudes de financiación de programas y de investigación para el beneficio mutuo de todas las partes. Si usted está solicitando financiación externa, ¿consideraría incluir a RMF en su propuesta (y presupuesto) para mejorar la difusión y el impacto de los resultados? Por favor, póngase en contacto con la editorial en rmf@ua.es.

Jóvenes refugiados, desempleo y extremismo: luchar contra el mito

Drew Mikhael y Julie Norman

El desempleo en los jóvenes refugiados se ha vinculado con un mayor riesgo al extremismo y/o la explotación. Sin embargo, la investigación indica que el desempleo es solo uno de los numerosos factores que desencadenan frustración entre los jóvenes refugiados.

El desempleo en los jóvenes refugiados suele tratarse como un hecho relacionado con el extremismo; los reclutadores ven un objetivo fácil en los jóvenes refugiados desempleados porque es más probable que respondan ante incentivos financieros, un sentido de propósito o identidad social. Sin embargo, nuestra investigación indica que no existe ninguna causalidad directa entre el desempleo en los jóvenes refugiados y el extremismo y que el desempleo es solo uno de los muchos factores que pueden conducir al extremismo¹.

Las oportunidades de conseguir un empleo significativo para los jóvenes refugiados son ciertamente limitadas. En el Líbano, por ejemplo, solo aproximadamente la mitad de los refugiados sirios es económicamente activa y solo un tercio tiene acceso a un empleo, abrumadoramente, en puestos informales y de baja cualificación². Sin embargo, los retos de movilidad y empleo que enfrentan los jóvenes refugiados reflejan la problemática de la población de Oriente Medio y Norte de África en general y la juventud de esta región en particular. En el Líbano, por ejemplo, el desempleo ha aumentado aproximadamente un 20%, mientras que la desocupación juvenil se estima en un 34%, con cifras similares en Jordania³. Además, en ambos países se calcula que el desempleo femenino equivale al menos al doble del masculino. En situaciones de desempleo general, los grupos con menos influencia y menos capital social (como los jóvenes refugiados) tienden a verse afectados en un grado aún mayor.

En nuestros grupos focales, sin embargo, los participantes consideraron que los jóvenes refugiados eran más susceptibles cuando interactuaban varios factores —incluido, pero no solo, el desempleo— que daban lugar a una sensación de aislamiento o exclusión, tal como el resultado de la privación relativa, la marginación social o la exclusión política.

Según nuestros participantes, tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienden a ignorar el

elemento de la exclusión política en sus esfuerzos por prevenir el extremismo. Una vez más, la exclusión política no se limita a los refugiados, sino que incluye a la juventud de Oriente Medio y Norte de África e, incluso, a ciudadanos; en general, aunque los refugiados sentían mayor marginación política. Los elementos de exclusión política más mencionados por los participantes incluyen: corrupción estatal, programas juveniles que solo privilegian al sector urbano y a los pudientes; políticas de vigilancia que consideran a jóvenes y/o refugiados como amenazas; y falta de espacio para la disidencia política. Estas políticas contribuyen a la desilusión general con las instituciones estatales y pueden llevar a los jóvenes a explorar otros caminos de inclusión o validación.

Respuestas y recomendaciones

Una respuesta aparentemente lógica a este problema es participar en programas de desarrollo que proporcionen formación práctica para los jóvenes refugiados con el fin de aumentar su empleabilidad. Sin embargo, estas intervenciones pueden considerarse poco acertadas por varias razones. En primer lugar, las intervenciones que proporcionan formación en ausencia de puestos de trabajo, en realidad, pueden agravar el problema al incidir en una población ya demasiado capacitada que muy probablemente se frustrará cuando sus habilidades recién adquiridas no se traduzcan en empleos significativos. En segundo lugar, las intervenciones que privilegian a las poblaciones de refugiados sin ocuparse de manera simultánea del objetivo de mejorar las oportunidades para las poblaciones locales pueden contribuir a la creación de tensiones entre comunidades y alimentar las sospechas de que los refugiados están “robando” puestos de trabajo. En tercer lugar, dichas intervenciones no abordan por sí mismas los problemas estructurales que contribuyen a la falta de puestos de

trabajo, incluida la corrupción y lo que se conoce como *wasta* (mecenazgo) dentro de instituciones estatales y otros sectores.

Dado que existen numerosos factores de susceptibilidad juvenil al extremismo, se han emprendido varias intervenciones a nivel comunitario para abordar estos problemas de una forma más eficaz. Algunas organizaciones y líderes proponen desafiar al extremismo violento de manera directa trabajando en iniciativas de construcción de paz y resolución de conflictos con jóvenes excombatientes y en riesgo principalmente, pero la mayoría aborda el extremismo de una forma menos directa ofreciendo alternativas para el empoderamiento y la participación de los jóvenes.

Las intervenciones que han dado resultados positivos incluyen intervenciones psicosociales y la promoción de la esperanza, así como la creación de oportunidades para el desarrollo socioeconómico y el compromiso cívico. Los líderes de la comunidad local, incluidos maestros, trabajadores sociales y trabajadores comunitarios, desempeñaron un papel clave en todas las intervenciones exitosas que observamos y las relaciones personales — mediante las que se estableció un vínculo con la comunidad de refugiados— fueron cruciales para prevenir el reclutamiento de jóvenes en riesgo de ser el blanco de los extremistas.

Basándonos en nuestros resultados, llegamos a la conclusión de que el desempleo no se relaciona directamente con el extremismo entre los jóvenes refugiados o de Estados de Oriente Medio y Norte de África y que prevenir el extremismo violento requiere repensar las políticas actuales de las siguientes maneras:

La educación y la capacitación laboral no son suficientes. Asegurar que los jóvenes refugiados tengan acceso a la educación es vital para la emancipación y la movilidad; sin embargo, la demanda de puestos de trabajo actualmente supera la oferta en los Estados de Oriente Medio y Norte de África.

Las intervenciones basadas en el empleo deben combinar la formación laboral con la creación de empleo, tanto para hombres como para mujeres, para jóvenes refugiados y no refugiados. Los grupos que a menudo quedan fuera de los planes de empleo, incluidas las comunidades rurales que no hablan inglés, deben poder acceder a estos puestos de trabajo.

Las intervenciones externas no son suficientes. Los Estados deben desafiar los sistemas de *wasta* para fortalecer las instituciones locales y subnacionales y así aumentar la confianza de los ciudadanos. La comunidad internacional puede proporcionar apoyo a los programas gubernamentales locales mediante el establecimiento de mecanismos de transparencia sólidos.

Se necesita más apoyo para las ONG locales y los trabajadores sociales que ofrecen oportunidades alternativas para el desarrollo de los jóvenes refugiados a través de programas de liderazgo, intervenciones de arte, programas deportivos y de compromiso cívico que buscan contrarrestar los esfuerzos de reclutamiento extremista y la explotación.

El discurso sobre “los peligrosos jóvenes refugiados” precriminaliza a la juventud en nombre de la seguridad, aumenta la marginación y alienta al extremismo; además, limita las libertades de las mujeres, ya que sus movimientos pueden verse restringidos debido a preocupaciones de seguridad. El discurso en torno a la juventud debe replantearse para abordar los problemas de los jóvenes refugiados en el contexto más amplio de los desafíos sociales y políticos a los que se enfrentan todos los jóvenes en Oriente Medio y Norte de África, mientras se busca identificar oportunidades para el empoderamiento y el liderazgo juvenil en sus contextos locales y nacionales.

Drew Mikhael
drewmikhael@gmail.com @DrewMikhael31

Julie Norman
j.norman@qub.ac.uk @DrJulieNorman2

Investigadores adjuntos, Senator George J Mitchell Institute for Global Peace, Security and Justice, Queen's University Belfast
www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute

1. Resultados basados en datos de grupos focales desarrollados en el Líbano, Túnez y Jordania para el proyecto Power2Youth de la UE (www.power2youth.eu), la mensajería de medios del Club de Madrid para el proyecto CVE (<http://bit.ly/ClubMadrid-preventing-extremism>) y la iniciativa “Youth Perspectives on Community Cohesiveness” de ActionAid, además de investigaciones adicionales.
2. Organización Internacional del Trabajo <http://bit.ly/ILO-Lebanon>
3. <http://bit.ly/WorldBank-Lebanon-20130411>

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

Establecer identidades legales para los sirios desplazados

Martin Clutterbuck, Laura Cunial, Paola Barsanti y Tina Gewis

Siete años de conflicto han tenido graves efectos perjudiciales para muchos sirios al momento de demostrar su identidad legal.

Tener una identidad legal es un derecho humano básico. Nos permite viajar, trabajar, ir a la escuela, contraer matrimonio, confirmar parentesco, recibir atención médica, acceder a servicios gubernamentales, votar, heredar, comprar y vender propiedades... la necesitamos prácticamente para todo. Si bien muchos dan por sentado su derecho a una identidad legal por medio de la emisión de certificados de nacimiento, documentos nacionales de identidad, pasaportes y otros documentos, no puede decirse lo mismo de los sirios desplazados. Después de aproximadamente siete años de conflicto y con la destrucción o el cierre de registros civiles, así como los complicados procesos de expedición de documentos para refugiados en países de acogida, demostrar quién es uno puede ser un gran desafío.

El derecho a una identidad legal está consagrado en la legislación internacional. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos menciona el derecho de todas las personas a ser reconocidas ante la ley. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño confirma el derecho al registro del nacimiento y la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho a una nacionalidad. Sin embargo, la compleja situación legal y política dentro y fuera de Siria hace que el cumplimiento de estos derechos sea, para muchos, un desafío.

De los casi 700 000 niños sirios refugiados menores de cuatro años en la región, 300 000 nacieron en el exilio como refugiados y muchos de ellos no poseen certificados de nacimiento. Las encuestas recientes del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) indican que el 70% de los refugiados sirios no poseían documentos nacionales de identidad, mientras que más de la mitad de las parejas casadas no contaban con ningún tipo de prueba de su matrimonio¹. El 94% de los refugiados sirios en el Líbano no pudieron cumplir con todos los requisitos administrativos necesarios para obtener un certificado de nacimiento para sus hijos², mientras que ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, estima que el 30% de

los niños refugiados sirios en Jordania no poseen certificados de nacimiento. La falta de esta documentación tan fundamental tiene consecuencias directas en las vidas cotidianas de las personas desplazadas. Por ejemplo, menos de un cuarto de las mujeres desplazadas internas entrevistadas en el sur de Siria llevaban consigo sus certificados de matrimonio, a pesar de que normalmente el certificado de matrimonio sigue siendo un prerrequisito para la emisión de un certificado de nacimiento. Y sin documentación civil, los dos millones de niños en edad escolar de la población de desplazados internos en Siria no podrán inscribirse en la escuela³.

Obtener documentos en Siria

El conflicto en Siria ha provocado el cierre y la destrucción de muchas oficinas de registro civil. Los nuevos nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones generalmente no ingresan en los registros oficiales, dejando a los desplazados internos sin documentos con los que demostrar que estos acontecimientos ocurrieron. Dado que no todos los registros se conservan de forma digital, la pérdida o la destrucción de los documentos originales puede provocar la pérdida permanente de esta información.

El libro de familia es el principal registro de carácter civil en Siria y la base para obtener los demás documentos civiles. Alrededor del 40% de los desplazados internos entrevistados afirmaron que ya no tenían consigo su libro de familia. Los desplazados que sí poseen su libro de familia no han podido agregar los nombres de sus hijos si los niños nacieron durante el conflicto en áreas no controladas por el Gobierno. En el noroeste de Siria, casi la mitad de los niños desplazados menores de cinco años no fueron incluidos en su libro de familia.

Los niños pueden optar a sus documentos nacionales de identidad a los 14 años, cuando su tutor tiene la obligación de obtener un documento de identidad para ellos. Sin embargo, un cuarto de los desplazados internos mayores de 14 años entrevistados en el noroeste de Siria no poseen este documento; la principal razón expuesta era el cierre de los registros civiles.

Otro motivo de preocupación es el gran despliegue de agentes oficiales y *de facto* que participan en la provisión de documentación en lugar de los registros civiles. En las zonas no controladas por el Gobierno, es prácticamente imposible obtener documentación oficial siria. En cambio, los desplazados internos afirmaron que obtuvieron documentos civiles del tribunal islámico local, consejos locales, autoridades no gubernamentales/*de facto* y agentes armados. Es posible que estos documentos sean los únicos disponibles para los desplazados internos, pero las preguntas sobre su validez y reconocimiento legal aún no tienen respuestas.

Obtener documentos en los países de acogida

La ley siria exige que los niños que nazcan fuera de Siria sigan las leyes del estatuto personal del país en el que residen, lo que significa que los padres deben obtener un certificado de nacimiento de las autoridades nacionales del país en el que nace el niño y luego inscribirlo en la embajada o consulado sirio más cercano en el plazo de 90 días a partir de la fecha de nacimiento. Sin embargo, la capacidad de los refugiados sirios para proteger su identidad legal se ve afectada por numerosos factores.

La falta de la documentación requerida para completar el registro del nacimiento es un problema grave, ya que muchos refugiados han perdido sus documentos o estos han sido destruidos o confiscados. (El registro del matrimonio es particularmente importante debido a que el certificado de matrimonio

normalmente se requiere para registrar los nacimientos en los países de acogida y para establecer la identidad del padre legal del niño). Los refugiados también pueden enfrentar dificultades a causa de la falta de conocimiento del proceso de registro civil en los países de acogida, incluidos los estrictos plazos para realizar la inscripción. Además, la mayoría de los sirios no desea acudir a su embajada por temor a repercusiones. Los costos prohibitivos y (en Turquía) las barreras idiomáticas también pueden causar problemas de acceso a los procedimientos de registro civil. Por lo general, es necesaria una prueba de estadia legal en el país de acogida antes de la emisión de un certificado de nacimiento y otro tipo de documentos. Y, por último, en algunos países, como Jordania, pueden confiscarse documentos tales como las tarjetas de residencia y los certificados de solicitante de asilo a los refugiados que retornan a Siria, dejándoles sin ningún documento que los ayude a probar su identidad una vez en Siria.

Para superar estos obstáculos, los refugiados a menudo recurren a mecanismos de afrontamiento que pueden exponerlos a un riesgo aún mayor, como regresar a Siria para acceder a ciertos documentos o comprar documentos falsificados. A nivel regional, el 17% de los hogares de refugiados entrevistados por el NRC se vieron obligados a obtener documentación falsa. Estos mecanismos de afrontamiento exponen a los refugiados a nuevos riesgos de protección, incluidos el arresto, la detención y la explotación.

Algunas medidas positivas fueron aplicadas por las autoridades de acogida con los esfuerzos de ACNUR. Los niños sirios en Jordania que nacieron en Siria pero no poseen prueba de su nacimiento, ahora pueden utilizar sus certificados de solicitante de asilo de ACNUR para obtener un permiso de residencia jordano. El Líbano ha establecido concesiones limitadas para los refugiados sirios en el costo anual para extender la estadia legal. No se necesita un certificado de matrimonio para obtener un certificado de nacimiento para los niños sirios que hayan nacido en Turquía⁴. No obstante, los países de acogida pueden hacer más para proteger el derecho a una identidad.

Lograr soluciones

Las soluciones deben comenzar con el reconocimiento de la importancia fundamental del derecho a una identidad legal, continuar con una comprensión sobre los motivos por los que algunos refugiados y desplazados no



ACNUR/Christopher Herwig

La madre de este bebé pasó más de diez meses obteniendo el certificado de nacimiento de su hijo pequeño.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

han podido obtener dicha documentación y finalizar con pasos y medidas prácticas para ayudar a las personas a obtener esta vital documentación en pleno cumplimiento de las protecciones de la legislación internacional.

A lo largo del camino, será necesario analizar las leyes y las normas que gobiernan la emisión de documentos civiles en Siria y los países de acogida, así como los desafíos prácticos para aquellas personas nacidas fuera de las áreas controladas por el Gobierno. Se debe aceptar la necesidad de adaptar los procedimientos existentes para facilitar la inscripción masiva de posibles repatriados de una manera justa, ágil y eficaz, sin prejuicios sobre los motivos por los que muchos desplazados sirios no hayan podido inscribirse conforme a los procedimientos apropiados.

Los organismos de la ONU, especialmente ACNUR, desempeñarán un papel fundamental debido a su experiencia global en la emisión de documentación de registro de refugiados. Las ONG nacionales e internacionales también pueden desempeñar un papel constructivo asesorando a las personas desplazadas sobre los procesos formales de registro y asistiéndolas para obtener documentos, así como asesorando a las partes interesadas sobre los principales obstáculos, con recomendaciones políticas para remediar los vacíos. Las medidas prácticas para el cumplimiento pleno del derecho a una identidad deben incluir lo siguiente:

- La restauración de los sistemas de registro civil nacionales para facilitar una emisión rápida y asequible de documentos de identidad legales a los desplazados internos; estos sistemas deben considerar los motivos por los que los desplazados internos no hayan podido obtener dichos documentos.
 - El reconocimiento de las partes del conflicto y la comunidad internacional del valor práctico de los documentos emitidos en las áreas no controladas por el Gobierno para los beneficiarios, junto con un proceso sujeto a procedimientos de control y verificación de documentos no gubernamentales para reemplazar dichos documentos por los oficiales.
 - La aplicación de sistemas para los desplazados sirios para reemplazar los documentos falsos por documentos oficiales y para corregir información errónea en dichos documentos, sujetos a verificación y sin acciones punitivas ni multas.
- La adopción de medidas en los Gobiernos de acogida, con el apoyo de la ONU y agentes humanitarios, para garantizar que: a) todos los refugiados en países de acogida cuenten con documentación de identidad legal apropiada y que los obstáculos para obtener dichos documentos se eliminen; y b) los refugiados que crucen fronteras internacionales puedan conservar los documentos emitidos en los países de acogida (incluidos permisos de residencia) que los ayuden a verificar su identidad, en particular cuando no poseen ningún otro documento.

El riesgo a largo plazo es que la documentación perdida, vencida o incompleta pueda convertirse en un obstáculo importante para el retorno y otras soluciones duraderas. Un esfuerzo coordinado y conjunto de todas las partes interesadas ayudaría a facilitar la confirmación generalizada de la identidad legal de miles de desplazados sirios, les permitiría acceder a sus derechos y prestaciones básicos y asistiría a las autoridades (tanto sirias como receptoras) a aumentar los niveles de protección.

Martin Clutterbuck *martin.clutterbuck@nrc.no*
Asesor regional de Información, Orientación y Asistencia Legal (ICLA, por sus siglas en inglés), Oficina Regional del Oriente Medio del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) www.nrc.no

Laura Cunial *laura.cunial@nrc.no*
Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) Siria Especialista ICLA

Paola Barsanti *paula.barsanti@nrc.no*
Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) Jordania Especialista ICLA

Tina Gewis *tina.gewis@nrc.no*
Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) Líbano Especialista ICLA

1. NRC (2017) *Displacement, housing, land and property and access to civil documentation in the north west of the Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-Syria-2017> y (2017) *Displacement, HLP and access to civil documentation in the south of the Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-southSyria>
2. NRC (2017) *Syrian refugees right to legal identity: implications for return* <http://bit.ly/NRC-Syrian-ID-2017briefing>
3. Para ampliar el debate sobre las implicaciones de la falta de documentación y la apatridia, véase www.fmreview.org/es/apatridas
4. Refugees International (2015) *Birth Registration in Turkey: protecting the future for Syrian children* <http://bit.ly/RI-Turkey-birth-2015>

¿Cuándo es voluntario el retorno? Las condiciones de asilo en el Líbano

Amy Keith y Nour Shawaf

La decisión de los refugiados sirios en el Líbano de retornar a Siria no debe estar basada en un deterioro de la calidad del asilo que cree presiones físicas, sociales y materiales sobre la decisión de retornar.

Se estima que actualmente viven en el Líbano 1,5 millones de refugiados sirios, de los cuales solo poco menos de un millón están registrados en ACNUR. Muchos otros no se encuentran registrados actualmente. Según un estudio realizado por Oxfam en 2017, solo el 21% de los refugiados sirios encuestados sentía que había encontrado la seguridad absoluta en el Líbano y tanto hombres como mujeres describían sus temores diarios y su constante preocupación¹.

Los encuestados manifestaron que al principio de la crisis se habían sentido más seguros y habían recibido un trato mejor en el Líbano. En 2017 su sensación de seguridad había ido desapareciendo por normativas que les hacían mucho más difícil obtener documentos de residencia válidos, por la explotación, por las tensiones con la comunidad de acogida y las autoridades locales, por los arrestos recurrentes, por las redadas violentas en los asentamientos de refugiados y por las amenazas de deportación y retorno forzoso. Pese a esto y al hecho de que la inmensa mayoría de los encuestados no tienen intención de quedarse en el Líbano una vez que acabe el conflicto en Siria, no sienten que las condiciones actuales en su país les permitan un retorno en condiciones de seguridad.

El principio de “voluntariedad” se encuentra en la base del retorno de los refugiados y se deriva del principio de no devolución recogido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el derecho consuetudinario internacional. Según el manual sobre repatriación voluntaria publicado por ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados), “el principio de ‘voluntariedad’ debe entenderse en relación con: las condiciones en el país de origen (requiriendo una decisión informada) y la situación en el país de asilo (permitiendo la libre elección)”². Para que el retorno sea verdaderamente voluntario, la decisión de repatriarse debería hacerse sin la influencia de “factores de expulsión” en forma de presión física, psicológica o material.

Existen una serie de factores de expulsión para muchos refugiados sirios en el Líbano

que afectan a su seguridad y a su capacidad para satisfacer las necesidades básicas, lo que puede desembocar en retornos prematuros e insostenibles que no se basen en una verdadera elección libre. El conflicto en Siria continúa y está escalando en algunas zonas, y cualquier retorno prematuro podría exponer a los refugiados al conflicto, detenciones, torturas, secuestros y otras formas de violencia, así como a nuevos desplazamientos.

La condición jurídica y la cobertura de las necesidades básicas

Un factor clave para evaluar la voluntariedad de las decisiones de repatriación es la condición jurídica de los refugiados en el país de asilo. Actualmente se estima que el 80% de los refugiados sirios en el Líbano carecen de estatus legal en cuanto a documentos de residencia en vigor expedidos por el Gobierno del Líbano se refiere. No disponer de documentos de residencia en vigor es delito en el Líbano y los refugiados que carecen de ellos se encuentran especialmente expuestos a su arresto y detención. Dado que hay puestos de control por todo el país, muchos refugiados se han autoimpuesto restricciones de movimiento para reducir el riesgo de ser arrestados. La limitación de movimiento supone reducir la capacidad para encontrar trabajo. Para los que no pueden encontrar trabajo, su falta de estatus legal les hace vulnerables a la explotación financiera porque les pueden denunciar a las autoridades. Los reducidos ingresos hacen que sea extremadamente difícil cubrir las necesidades básicas —incluido el alojamiento— y aumenta la necesidad de las familias de endeudarse para sobrevivir. Simultáneamente, las restricciones de movimiento y el temor a los arrestos también hacen que sea más difícil acceder a los servicios básicos y a la asistencia, incluida la atención sanitaria y la educación.

Además de comida, ropa, artículos de higiene y otros artículos de hogar esenciales, casi todos los refugiados en el Líbano (incluso los que viven en tiendas de campaña) pagan

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018



Valle de la Becá, el Líbano.

algún alquiler cuyo coste medio es de US\$ 189 al mes. El desahucio es uno de sus mayores miedos sobre todo por la dificultad de poder pagar el alquiler. La atención sanitaria es también un importante gasto y preocupación, ya que el seguro de salud que ACNUR concede cubre solo el 75% de los costes (y solo para procedimientos de vida o muerte y cuidados obstétricos). La asistencia humanitaria basada en ayudas en efectivo que pretendía aliviar estas cargas financieras no es suficiente ni llega a todas las familias refugiadas. Más del 70% de los refugiados sirios en el Líbano viven en la pobreza y los hogares tienen en promedio deudas por un total de \$ 857.

Vías para la residencia

Las leyes sobre residencia que entraron en vigor en enero de 2015 ofrecen dos vías principales a los sirios para la obtención de documentos de residencia: solicitarlos atendiendo a un certificado válido de registro de ACNUR (si disponen de uno) u obtener una garantía de responsabilidad (patrocinio) de un ciudadano libanés. Estas leyes, al principio, exigían que los refugiados que disponían de un certificado de registro de ACNUR firmaran un documento comprometiéndose a no trabajar. Esta disposición se eliminó a mediados de 2016 pero la implementación de estas leyes significa que, en la práctica, esta barrera persiste. A los refugiados que trabajan o se sospecha que trabajan, especialmente a los hombres de entre 18 y 60 años, se les deniegan los permisos de residencia cuando intentan conseguirlos mediante su certificado de registro de ACNUR, y, en su lugar, se les dice que consigan un patrocinador. Los refugiados que ya han conseguido el permiso de residencia a través de un patrocinio —así como los que lo consiguieron

cuando el compromiso de no trabajar seguía en vigor— no pueden obtener el permiso de residencia vía certificado de ACNUR, ni siquiera en los casos en los que se retira el patrocinio. Para los refugiados que necesitan trabajar, por tanto, la vía del patrocinio sigue siendo en muchos casos la “requerida” *de facto*. Sin embargo, los refugiados que cuentan con un patrocinio denunciaron que se les sometía a unas condiciones de explotación a cambio de mantenerlo (y conservar su condición jurídica). Los dos principales medios de explotación consisten en servir de mano de obra gratis y en pagar tasas adicionales que van desde los \$ 100 a los 1000³. Los refugiados sirios que se encontraban en el norte del Líbano y el valle de la Becá entrevistados en 2017 señalaban que permitir a los refugiados sirios, aunque no estuviesen registrados en ACNUR y con independencia de cómo se estuviesen ganando la vida, conseguir permisos de residencia sin necesidad de contar con un patrocinador era uno de los factores más importantes para permitirles sentirse seguros y mantener su dignidad durante su estancia en el Líbano.

Para la mayoría de los refugiados sirios es demasiado pronto para plantearse la posibilidad del retorno a Siria. Además de la necesidad de que acabe el conflicto y de que se establezca la seguridad dentro de Siria, los refugiados han hablado de la necesidad de contar con garantías contra represalias, arrestos y detenciones. Sin embargo, los refugiados en el Líbano se enfrentan a “factores de expulsión” físicos, psicológicos y materiales muy reales. Con el fin de garantizar que las futuras decisiones sobre el retorno sean auténticas ejercicios de libre albedrío, la comunidad internacional y el Gobierno del Líbano deben asegurarse de que todos los refugiados de Siria puedan acceder fácilmente a una forma de condición jurídica que les garantice sus derechos básicos y les permita ganarse la vida, sin necesidad de un patrocinio.

Amy Keith amyketh@gmail.com

Nour Shawaf NShawaf@oxfam.org.uk

Oxfam Líbano

www.oxfam.org/en/countries/lebanon

1. Shawaf N y El Asmar F (2017) “We’re Not There Yet...” *Voices of Refugees from Syria in Lebanon*, Oxfam <http://oxf.am/ZaoC>
2. ACNUR (1996) *Repatriación voluntaria: Protección internacional, Manual*, pág. 11 http://www.acnur.es/PDF/7742_20120508173844.pdf
3. Pruebas extraídas de la vigilancia de las actividades de protección llevada a cabo por Oxfam en junio, julio y agosto de 2017.

Equilibrar los derechos de las poblaciones desplazadas, las que regresan y las que se quedan: lecciones de Irak

Nadia Siddiqui

El regreso de alrededor de 3,1 millones de desplazados internos de Irak a sus lugares de origen se considera un indicador de éxito tras la reciente guerra civil. Sin embargo, la situación es compleja y se dan cuestiones críticas que tienen que ver con atenuar la competición entre derechos y necesidades de protección.

Las directrices internacionales sobre soluciones duraderas al desplazamiento destacan la necesidad de proteger los derechos de los desplazados internos con independencia de dónde se encuentren. Esto incluye su derecho a regresar a sus lugares de origen a partir de una elección voluntaria informada y en condiciones de seguridad y dignidad. Si bien este encuadre es importante, a menudo puede obviar los derechos y necesidades de quienes ya han retornado y/o de quienes se habían quedado, especialmente si los retornos se presentan como la única opción para resolver el problema del desplazamiento.

Este es el caso de Irak, donde el Gobierno y las partes interesadas internacionales han antepuesto este resultado como la clave del éxito tras el conflicto entre el Gobierno iraquí y el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés). Este tipo de encuadre también puede obviar el hecho de que el retorno es un proceso continuo y, como cualquier otra solución duradera, puede tardar años, si no décadas, en completarse. Por último, también puede pasar por alto el hecho de que volver a la situación anterior en escenarios posconflicto es imposible en la práctica, además de que tampoco es una solución en cuanto a derechos se refiere, puesto que el contexto probablemente fuese ya injusto antes del conflicto y en realidad, puede que haya contribuido al desplazamiento forzado inicial.

Si hay un lugar en el que esto está claro es en las comunidades de la mitad septentrional de la provincia de Nínive, en Irak. La zona, cuya estructura social es tribal, ya sufría en gran medida el desplazamiento forzado, las malas infraestructuras y prestaciones de servicios públicos, así como el abandono general en cuanto a desarrollo. Rodeando la ciudad de Mosul, en un territorio rural y étnicamente diverso que se disputan las autoridades federales iraquíes y las kurdas, el norte de Nínive se llevó la peor parte durante los ataques del ISIS que tuvieron lugar en 2014 y que en

algunos casos acabaron con vecinos y pueblos enteros enfrentados entre sí. Tanto la llegada del ISIS como su expulsión en 2015 causaron nuevas oleadas de desplazamientos y retornos. Siguen existiendo tensiones y divisiones entre los colectivos que se quedaron y los que regresaron tras ser desplazados durante un breve período de tiempo, así como entre estas poblaciones y los que todavía se encuentran desplazados.

Aunque poco a poco están teniendo lugar retornos a la zona, las disputas entre las autoridades iraquíes y kurdas y la ausencia de una política oficial basada en soluciones duraderas —aparte de insistir en los retornos— han dejado a estas comunidades en un punto muerto en lo que respecta a quién puede regresar a casa y quién no. Las actividades sobre el terreno que se llevaron a cabo a principios de 2017 plantean cuestiones clave que las autoridades iraquíes y las partes interesadas internacionales tendrán que tener en cuenta si siguen aplicando una política centrada en los retornos.

Retornos a falta de una estrategia

Si bien existen normativas internacionales para proteger los derechos de las personas desplazadas internas, es importante señalar que los que ya han retornado pueden tener particulares inquietudes —y quejas— sobre protección en contra de los que todavía no han retornado. Este es el caso en el norte de Nínive y en el grueso de las zonas de Irak afectadas por el conflicto con el ISIS, donde muchos colectivos han etiquetado como afiliados a grupo armado, de una u otra manera, a quienes siguen desplazados. Tanto repatriados como las fuerzas de seguridad que expulsaron al grupo armado han perpetrado actos de represalia y venganza contra aquellos a quienes se considera afiliados al ISIS y sus propiedades. Una política que da prioridad a los retornos sin tener en cuenta los agravios —legítimos o no— contra los desplazados por parte de quienes tendrían que darles la bienvenida, junto

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

con la incertidumbre del proceso en general, abre la puerta a nuevos conflictos. Además, si no hay medidas establecidas para garantizar unos procesos de arbitraje y una rústitud de compensación adecuada, el proceso de retorno puede exacerbar las reclamaciones concurrentes sobre los derechos de propiedad de tierras.

“Una de las cosas importantes que el Gobierno tiene que hacer para traer la paz es evitar que los árabes vuelvan a vivir en nuestras zonas, porque el ISIS llegó aquí por su culpa; nos traicionaron”. (Desplazado interno yazidí).

“Si los demás no nos quieren de vuelta, bueno, entonces el Gobierno tendrá que arbitrar y decidir. Nosotros queremos regresar”. (Desplazado interno árabe suní).

Por último, es fundamental señalar que, incluso en las zonas de orientación tribal, donde las leyes oficiales están por detrás del arbitraje tribal, las divisiones en el tejido social son ahora demasiado grandes como para que un proceso tribal por sí solo pueda cerrarlas. Exigir la participación del Gobierno federal y del sector judicial puede allanar el camino a una mayor cooperación con las tribus, eliminando poco a poco los sistemas judiciales paralelos.

“El Gobierno debería encontrar soluciones a estos problemas con la ayuda de líderes tribales y personas con estudios. ¿Por qué el Gobierno? Porque el Gobierno dispone de más mecanismos de resolución de problemas que la gente común... La confianza entre las personas debe prevalecer”. (Retornado yazidí).

El Gobierno Federal de Irak y sus partes interesadas deben ahora priorizar el desarrollo de un plan operacional para el proceso de retorno que vaya más allá de las medidas dispuestas para ese fin y las variables establecidas actualmente. La forma en que lo hagan importa tanto si retornan o como si no.

Recomendaciones

Una estrategia de retorno debería centrarse en entender todas las necesidades de las víctimas para abordar el sufrimiento (pasado y presente), teniendo en cuenta a todos los autores de abusos. Las tribus y comunidades están pidiendo la intervención de entes oficiales para ayudarles a resolver los problemas relacionados con el retorno y esta es una buena oportunidad para conectar los procesos tribales y oficiales. Si bien la reciente resolución de Irak y el Reino Unido para establecer mecanismos



Casas gravemente dañadas en el barrio de Al-Resala al oeste de Mosul, Irak.

de rendición de cuentas por los delitos del ISIS es un buen punto de partida, cabe señalar que este grupo no ha sido el único autor de los abusos que se cometieron en este contexto y que las denuncias son muy diversas. También es necesario reconocer que los procedimientos penales de por sí no son suficientes y que deben tenerse en cuenta también otros enfoques como la reparación, la búsqueda de la verdad y la reforma institucional.

También debería establecerse un proceso transparente y claro para examinar y evaluar a las personas que regresan para que las comunidades, del bando que sean, entiendan los criterios seguidos para que los desplazados internos puedan regresar a sus hogares.

Relacionado con lo anterior, deberían establecerse unos criterios claros de lo que se considera afiliación al ISIS —y del castigo a imponer según el grado de afiliación— que deben ser aclarados y compartidos con las comunidades. Esto ayudaría a que estas dejaran de etiquetar o castigar por su cuenta a los retornados.

Por último y muy importante, los programas para establecer la cohesión social y la consolidación de la paz que en la actualidad se están llevando a cabo con las comunidades que ya han regresado deben ampliarse para incluir a quienes siguen en situación de desplazamiento antes de que se produzcan nuevos retornos. Se trata de preparar a ambos colectivos para que vuelvan a convivir y de ayudar a configurar unos procesos que mitiguen el conflicto y las tensiones, al mismo tiempo que se abordan los agravios presentes y pasados.

Nadia Siddiqui nadia@social-inquiry.org
Investigadora, Social Inquiry
https://social-inquiry.org/@inquiry_org

La restitución de la propiedad en Siria después del conflicto

Martin Clutterbuck

Aunque la restitución de la propiedad debería ser el fundamento de cualquier acuerdo posconflicto, en Siria será una tarea compleja. La adhesión a los Principios Pinheiro de la ONU tendrá una importancia vital.

Los retos para establecer los derechos de propiedad en cualquier escenario posconflicto de Siria serán enormes. La dinámica del conflicto, junto al desplazamiento masivo de hasta la mitad de su población, supuso que los sirios se trasladaran a otros lugares y buscaran refugio donde pudieran. Si bien la restitución de la propiedad después del conflicto es un derecho reconocido por el derecho internacional, la incertidumbre que persiste en Siria significa que pocos saben si podrán reclamar sus viviendas y cuándo será posible.

Los procesos de restitución y compensación no solo tendrán que tener en cuenta el complejo y pluralista sistema jurídico que rige el derecho de vivienda, tierra y propiedad en Siria, sino que también deberán abordar la escala masiva de daños, destrucción y desplazamiento. La restitución será aún más difícil debido a la pérdida y los daños sufridos en los registros de propiedad, así como al elevado número de personas desplazadas que vivían en asentamientos informales antes de que empezara el conflicto. Las mujeres se enfrentarán a particulares desafíos para reclamar sus derechos de propiedad y herencia.

Un panorama complejo

Las investigaciones llevadas a cabo con personas desplazadas y refugiadas, tanto dentro como fuera de Siria, presentan un panorama desafiante caracterizado por la pérdida de documentos, la incertidumbre acerca de la titularidad de las propiedades, las transacciones informales y forzadas y unas soluciones basadas en la vivienda provisional¹. Unas 2280 comunidades (57%), de entre las 4006 encuestadas en Siria para el informe Humanitarian Needs Overview² de 2018 sobre el panorama general de las necesidades humanitarias, manifestaron su preocupación por el tema de vivienda, tierra y propiedad. Más del 75% se refirieron a la falta de documentos y a las disputas sobre la titularidad de una propiedad. Entre otros retos mencionados se incluían: la destrucción de las casas, las transacciones ilegales e indocumentadas de

viviendas, tierras y propiedades, las disputas, las propiedades ocupadas ilegalmente por otros y la presencia de restos explosivos de la guerra. Estas cuestiones predominaban especialmente en las zonas no controladas por el Gobierno, donde es imposible o muy difícil el registro de las transacciones inmobiliarias y acceder a los registros públicos gubernamentales.

Para la planificación de los futuros procesos de restitución es fundamental entender cómo se gestionaban los derechos de vivienda, tierra y propiedad antes del conflicto. El derecho de propiedad sirio está muy influenciado por el sistema otomano de administración de tierras y existen muchos derechos informales de uso de tierras, basados en prácticas históricas, diferentes en cada localidad. El sistema de tenencia subyacente se rige por una serie de regímenes estatutarios, consuetudinarios, islámicos e informales. Los datos gubernamentales indican que hasta el 50% de las tierras en Siria no estaban oficialmente registradas antes del comienzo del conflicto. Según datos del Banco Mundial, antes del conflicto más de la mitad, de los 22,5 millones de habitantes del país, residía en zonas urbanas o periurbanas y aproximadamente un tercio de la población urbana vivía en asentamientos informales; asentamientos donde se empleaban documentos alternativos, como contratos de compraventa, documentos notariales e incluso facturas y contratos de suministros públicos, para demostrar la titularidad en ausencia de una escritura de propiedad (*tabou*).

El conflicto ha exacerbado masivamente estos problemas preexistentes. El informe Whole of Syria Protection Needs Overview³ de 2018, sobre el panorama general de las necesidades humanitarias, encontraba que el 60% de las comunidades evaluadas habían señalado que sus propiedades habían sido ocupadas ilegalmente por otros. El 56% denunciaron el saqueo de propiedades privadas. La mayoría de los refugiados encuestados aseguraron que ya no tenían documentación de sus propiedades, principalmente porque se había destruido,

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

perdido, abandonado o confiscado. De los que sí tenían documentos de propiedad, más de la mitad señalaron que los *tabous* no se había expedido a su nombre sino, por lo general, a nombre de otros hombres mayores de la familia⁴. Probablemente, para las personas que cuentan con documentos oficiales para justificar su titularidad sobre una propiedad la realidad sea igual de compleja dado que, a menudo, los miembros de una misma familia comparten la titularidad de una propiedad, prevalece el uso de documentos alternativos y hay un sinnúmero de complejidades para interpretar las leyes relativas a vivienda, tierra y propiedad en Siria. Es poco probable que las mujeres dispongan de documentos de propiedad expedidos a su nombre, especialmente en las zonas rurales de Siria. También ha proliferado la falsificación de documentos de propiedad, especialmente en zonas no controladas por el Gobierno. Aunque los tribunales islámicos se ocupan de resolver ciertas cuestiones de vivienda, tierra y propiedad en toda Siria, quienes trabajan en las zonas controladas por la oposición carecen de autorización oficial para ello, lo que ha dado lugar a prácticas y decisiones contradictorias y confusas⁵. Ante este complejo panorama, ¿qué se puede hacer?

Una hoja de ruta para la restitución

La restitución como concepto jurídico es considerada, desde hace más de un siglo en muchas jurisdicciones, como el principal remedio para las violaciones de obligaciones legales. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) también han reafirmado el derecho de todos los refugiados y desplazados internos a regresar libremente a sus países o lugares

de origen y a la restitución de cualquier vivienda o propiedad de la que hubieran sido privados o a ser indemnizados cuando estas no les puedan ser restituidas.

Los Principios de la ONU sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro)⁶ ofrecen todo un conjunto de normas internacionales para la restitución de la vivienda, tierra y propiedad, incluyendo formas específicas de apoyar las peticiones de restitución de las mujeres que deberían utilizarse como normas de referencia. Estos principios exigen a los Estados que establezcan los procedimientos, instituciones y mecanismos equitativos, oportunos, independientes, transparentes y no discriminatorios para abordar y ejecutar las peticiones de restitución de vivienda, tierra y propiedad. Estos procesos deben estar accesibles para las personas desplazadas y, sobre todo, deben ser ejecutados y aplicados efectivamente en la práctica.

Es probable que el futuro retorno de los desplazados internos y refugiados a sus comunidades de origen en Siria dé lugar a un gran número de reclamaciones concurrentes sobre el uso y la ocupación de tierras y propiedades por parte de sus propietarios originales, de los ocupantes secundarios y de ocupantes ilegales. En el transcurso del conflicto se han seguido realizando transacciones de bienes, a menudo en forma de contratos privados o acuerdos entre particulares, que no se inscriben en los registros oficiales. Muchos han vendido sus propiedades por culpa de presiones financieras. Además, se han producido desalojos forzosos, expropiaciones y transacciones inmobiliarias bajo coacción. Las disputas por la ocupación secundaria y por las



Destrucción en el barrio de Al Arbeen, centro de Dara, 2017.

tierras y propiedades son ya comunes por todo el país. Las autoridades *de facto* de las zonas no controladas por el Gobierno han decidido mediar o negociar en disputas de propiedad.

La tendencia generalizada en Siria a tener documentos de vivienda, tierra y propiedad a nombre de otra persona (normalmente un hombre mayor de la familia) también sugiere que para aquellas personas que intenten recuperar el acceso a sus viviendas, tierras y propiedades y no puedan aportar otras pruebas que demuestren su titularidad o su relación familiar con la persona que consta en el documento surgirán retos a gran escala. El fallecimiento de miles de propietarios durante el conflicto pone de manifiesto la necesidad de unos procedimientos para heredar que sean accesibles y efectivos. El restablecimiento de los registros catastrales ha de ser una prioridad, al igual que fomentar la capacidad para lidiar de manera flexible y justa con los numerosos y a menudo arraigados acuerdos informales de tenencia que existían antes del conflicto. También habrá que establecer procedimientos para evaluar las numerosas transacciones informales de propiedad que se han llevado a cabo en las zonas no controladas por el Gobierno, así como las decisiones adoptadas por las autoridades *de facto* y los tribunales islámicos.

Las mujeres serán más propensas a tener problemas específicos para hacer valer sus derechos de propiedad. En Siria, como en muchos otros países, las leyes, normas y prácticas en materia de propiedad, herencia y decisión favorecen a los hombres. Por ejemplo, la personalidad jurídica de una mujer que conste en el registro civil sirio, tanto antes del conflicto como en la actualidad, estará vinculada a la de su marido o padre y las mujeres, a menudo, renuncian a sus derechos de sucesión en favor de algún hombre de la familia. Entre otros obstáculos adicionales se incluye el hecho de que los contratos matrimoniales que establecen los bienes que se debe quedar la mujer en caso de fallecimiento o divorcio del marido no suelen incluir los adquiridos durante el matrimonio. Cualquier sistema de restitución de la propiedad después de un conflicto debería facilitar un reconocimiento igualitario de los derechos de propiedad de la mujer y trabajar para corregir estas desigualdades históricas.

Se ha creado un corpus de conocimientos a partir de los procesos de restitución de bienes y de reparación seguidos en otras situaciones posconflicto, sobre todo en las de los Balcanes (Bosnia, Kosovo), Europa del Este tras la caída

del comunismo, Irak y Colombia. Muchas de las valiosas lecciones aprendidas en estos contextos pueden ser relevantes para el sirio, a saber, los procesos de restitución de la propiedad deben ser de fácil acceso, expeditivos, independientes, transparentes y basarse en criterios claros, justos y no discriminatorios, asimismo, han de contemplar el derecho de apelación contra las sentencias negativas, así como ajustarse a las normativas internacionales y al derecho nacional. Todo proceso judicial o catastral que confirme la titularidad de una propiedad debe ser lo suficientemente sólido como para hacer frente al enorme volumen de casos y a la complejidad de los problemas. También resulta de vital importancia la realización de una campaña de sensibilización pública sobre cualquier proceso de restitución de bienes, campaña que deberá extenderse más allá del país en cuestión y difundirse en los países vecinos de acogida y, de hecho, en todos los países en los que puedan estar viviendo refugiados del conflicto. Los procesos incapaces de contrarrestar los cambios étnicos y demográficos en la titularidad y el uso de la propiedad que tuvieron lugar durante el conflicto (y que a menudo fueron una de sus causas) han demostrado ser deficientes, así como los procesos en los que la ejecución de las sentencias fue limitada sobre el terreno resultaron ineficaces.

La instauración de mecanismos de disputas de tierras y propiedad justos, eficaces y receptivos, con poder para resolver reclamaciones concurrentes y validar transacciones, ya sea a través de los tribunales, de organismos administrativos u otros mecanismos de restitución de bienes, será clave para garantizar la seguridad de la tenencia y evitar nuevos conflictos. Cualquiera que sea el foro elegido, factores como la equidad, la imparcialidad y el rigor a la hora de sopesar las reclamaciones concurrentes serán fundamentales para la credibilidad de los resultados.

Martin Clutterbuck martin.clutterbuck@nrc.no
Asesor Regional de Información, Asesoramiento y Asistencia Legal, Oficina Regional del Oriente Medio del Consejo Noruego para los Refugiados www.nrc.no

1. Investigación del Consejo Noruego para los Refugiados.
2. <http://bit.ly/HNO-Syria-2018>
3. <http://bit.ly/PNO-Syria-2018>
4. NRC (2017) *Reflection on future challenges to Housing, Land and Property restitution for Syrian refugees* <http://bit.ly/NRC-HLP-Syria-2017>
5. NRC y ACNUR (2017) *Displacement, housing, land and property and access to civil documentation in the north west and in the south of the Syrian Arab Republic*. <http://bit.ly/NRC-HCR-HLP-Syria-2017>
6. <http://bit.ly/Pinheiro-Principles>

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

Perspectivas sobre el retorno de los refugiados sirios

Leïla Vignal

Hay muchas razones por las que los debates sobre el inminente retorno de un gran número de refugiados sirios son prematuros.

Desde 2015, la dinámica militar del conflicto sirio ha dado un giro a favor del régimen de Bashar al-Asad. Damasco ha recuperado el control de muchas ciudades y zonas que antes estaban en manos de grupos armados de la oposición y la batalla de Alepo para recuperar el control de la zona oriental de dicha ciudad —que concluyó en diciembre de 2016— resultó ser un importante punto de inflexión. A finales de 2017, el grupo Estado Islámico había sido expulsado de las últimas ciudades y regiones bajo su control en el este de Siria. Estos acontecimientos, así como la implementación de las “zonas de distensión”, acordada en mayo de 2017 y garantizada por Rusia, Irán y Turquía, han dado un nuevo impulso a los debates sobre el futuro del país, la reconstrucción durante la posguerra y el retorno de los refugiados sirios. Sin embargo, dado que el conflicto dista mucho de haber terminado y las perspectivas de que realmente haya paz siguen siendo remotas, es preciso examinar a fondo los términos de los debates sobre el retorno.

Los medios de comunicación, por lo general, sitúan el número de refugiados en 5,2 millones, pero esta cifra solo representa a los sirios registrados por ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) en Oriente Medio y no incluye a los no registrados que se encuentran en los países colindantes con Siria, estimados en 610 000 en Jordania (además de los 655 000 refugiados registrados), 500 000 en el Líbano (un millón registrados) o 175 000 en Egipto (125 000 registrados). En lo que respecta a los países del Golfo, las cifras oscilan entre medio millón y (más probablemente) más de dos millones. A esto hay que añadir el millón de sirios que han solicitado asilo en la Unión Europea desde 2011. Por último, varias decenas de miles de sirios se han abierto paso a través de programas de reasentamiento u otros medios en países como Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina y Tailandia. En total, no sería descabellado estimar que el número de sirios fuera de su país sea de entre siete y ocho millones de personas, si no más.

La suma de estas cifras es importante. Si sumamos el número de sirios que se encuentran fuera de su país a los 6,3 millones de

desplazados internos actuales, obtenemos como resultado que casi dos tercios de los 21 millones de habitantes que había en Siria han sido forzados a abandonar sus hogares. Algunas zonas antes pobladas han sido destruidas en gran medida y sus habitantes desalojados, mientras que otras, la mayoría situadas en las regiones bajo el régimen de al-Asad, están ahora repletas de sirios desplazados. La magnitud de este desplazamiento y la transformación de las características espaciales y políticas de Siria son el resultado de un tipo de guerra específico cuyas tácticas han consistido en atacar a la población civil de las zonas controladas por la oposición desde 2012, en la destrucción sistemática y a gran escala del tejido urbano y en el asedio de ciudades o barrios¹.

¿“Espacios seguros y pacíficos” en Siria?

Ahora se cuestiona la necesidad de que los refugiados permanezcan en el exilio dada la nueva situación militar en Siria, el cierre progresivo de las fronteras por parte de los principales países vecinos que acogen a refugiados, el endurecimiento de las condiciones en Jordania y el Líbano y los costes que ha supuesto para la comunidad internacional el despliegue de la mayor respuesta humanitaria jamás realizada.

En el Líbano, Hassan Nasrallah, líder del partido Hezbollah y estrecho aliado de Damasco, declaró en febrero de 2017 que “las victorias militares... han hecho que grandes zonas se conviertan en espacios seguros y pacíficos”. En octubre de 2017 el presidente libanés Michel Aoun fue más lejos y declaró que “el retorno de los desplazados a zonas estables donde las tensiones son escasas debe llevarse a cabo sin que esto se vincule con haber alcanzado una solución política”. Estas declaraciones evidentemente reflejan la proximidad política de los dos dirigentes con Damasco, pero también están dirigidas a la comunidad internacional, cuya prestación de apoyo financiero y humanitario se considera insuficiente. Este suele ser un tema recurrente en todas las conferencias de donantes. Mientras tanto, en Jordania los observadores señalan conversaciones en

las que funcionarios jordanos sugerían, en privado, la idea de establecer dentro de Siria “zonas seguras” garantizadas por Damasco a las que los refugiados pudieran retornar.

¿Regresar a qué?

Afirmar que las condiciones para la repatriación son adecuadas es una clara distorsión de la realidad actual de Siria. El conflicto continúa y los lugares hoy “pacíficos” pueden no serlo tanto mañana. Además, los refugiados sirios no quieren volver a “zonas estables y con escasas tensiones” (signifique esto lo que signifique) sino a sus propios hogares y lugares de origen. Por último, más allá de la destrucción a nivel físico, la perturbación de Siria ha alcanzado una magnitud histórica y la población ha quedado sumida en la pobreza hasta el punto de que el 85% de los sirios viven actualmente en la miseria². El acceso a los medios de subsistencia, la vivienda, las infraestructuras, los servicios básicos, la educación y la atención médica han quedado desintegrados.

En este sentido, los pocos miles de sirios que retornaron en 2017 probablemente no sean la vanguardia de un movimiento más amplio. A lo largo de la guerra los refugiados han ido volviendo para comprobar el estado de sus viviendas, cuidar de algún familiar, cobrar una pensión, etcétera. Los retornos que tuvieron lugar en 2017 fueron limitados en número, tanto los organizados por Hezbollah (desde la ciudad fronteriza de Aarsal) como los emprendidos por iniciativa propia de familias que estaban hartas de vivir en condiciones precarias. Y lo que es más importante, han seguido produciéndose desplazamientos internos y traslados hacia el exterior.

Al contrario de lo que declaró Michel Aoun, el retorno no puede preceder a una solución política para el fin de la guerra. Desde el punto de vista de los refugiados sirios, las condiciones para el retorno son dos: en primer lugar, garantías de que van a estar seguros y protegidos y de que no habrá represalias para las personas que retornen, incluidos los jóvenes que huyeron del reclutamiento forzoso en el ejército y, en segundo lugar, que existan perspectivas de futuro en Siria, incluyendo la reconstrucción del país.

Estrategia de reconstrucción

Los primeros debates acerca de la reconstrucción durante la posguerra se produjeron muy al principio del conflicto. Los organismos internacionales y los Gobiernos

decían que había que aprender de los conflictos anteriores, refiriéndose en particular a la falta de planificación en la invasión de Irak liderada por Estados Unidos en 2003. Por ejemplo, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas (ONU) puso en marcha un programa denominado Programa Nacional para el Futuro de Siria que lleva desde 2013 dedicándose a recopilar experiencias, construir escenarios e identificar necesidades. Se han dado cifras impresionantes de las potenciales oportunidades económicas relacionadas con la reconstrucción y los beneficios potenciales para las empresas internacionales y regionales, así como para los agentes económicos privados, son significativos.

Los países vecinos también tienen intereses al respecto. El Líbano, por ejemplo, aspira a convertirse en la base para la reconstrucción de Siria aludiendo a su entorno jurídico favorable para las empresas y a sus instalaciones logísticas, especialmente el puerto de Trípoli —en el norte del país y cerca de la frontera siria—, cuya capacidad está siendo incrementada pensando en desempeñar ese futuro papel. En Damasco también se debate abiertamente al respecto. El comité de reconstrucción del Gobierno sirio, creado en 2012, pero cuyo mandato es limitado, se reunió en septiembre de 2017 para debatir por primera vez acerca de la formulación de una amplia estrategia de reconstrucción.

Sin embargo, no se ha abordado el tema de cómo se financiará la reconstrucción. Van a ser necesarios más fondos de los que los bancos o los aliados de Siria puedan aportar. Por lo tanto, cualquier reconstrucción genuina de Siria solo podrá basarse en un esfuerzo internacional colectivo que exigirá primero encontrar una solución política avalada por la ONU, pero las conferencias de paz de Ginebra —el proceso auspiciado por la ONU— están teniendo problemas para avanzar debido a la vía paralela de Sochi, el debate promovido por Rusia e Irán. Mientras tanto, Damasco ha dicho en repetidas ocasiones que favorecería a sus aliados a la hora de asignar los proyectos de reconstrucción.

¿La paz de quién?

Una verdadera solución política significaría también que el retorno de los sirios pudiera abordarse de manera que reflejase el marco jurídico internacional para la protección de los refugiados y la repatriación segura y voluntaria. Sin embargo, a pesar de todas las conversaciones que están teniendo lugar fuera

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

de Siria, esta cuestión no entra en los planes del Gobierno de Damasco, así como tampoco se incluye a los refugiados en sus planes de reconstrucción. Según fuentes informadas, los planes de reconstrucción del régimen solo podrán cubrir las necesidades de una población de 17 millones de personas. La estrategia militar de expulsar a los grandes sectores de la población ha sido durante años uno de los dispositivos utilizados por un régimen debilitado para mantenerse en el poder. El resultado ha sido el surgimiento de una nueva realidad social que se considera —al menos el Gobierno de al-Asad así lo cree— más manejable política y militarmente. Está claro que esta nueva realidad no incluye a los sirios que están fuera del país.

Si al-Asad sigue en el poder en los próximos años puede que intente utilizar el porvenir de este tercio restante de la población como moneda de cambio para negociar la normalización de las relaciones entre su régimen y la comunidad internacional y el acceso al negocio de la reconstrucción. No obstante, para el éxito del plan será necesario un poder político fuerte en Damasco: una autoridad estable, capaz de planificar el futuro y lo suficientemente legítima como para estar

en condiciones de forjar nuevas alianzas con los sirios y con la comunidad internacional. Sin embargo, el poder real de al-Asad dista mucho de ser así: sin el apoyo de sus aliados, es más débil que nunca. Además, el previsible establecimiento de un orden político ruso-iraní en Siria (al menos por el momento) no resolverá el conflicto; de hecho, podría conducir a la aparición de nuevas líneas de confrontación.

Dadas las pocas perspectivas inmediatas de encontrar una verdadera solución política y de que Siria se convierta en un lugar estable y pacífico, tal vez sea necesario dejar de lado los ambiciosos planes de reconstrucción hasta una fecha futura y que el retorno de los refugiados sirios siga siendo una perspectiva remota.

Leïla Vignal leila.vignal@univ-rennes2.fr

Departamento de Geografía, Universidad de Rennes-2

<https://perso.univ-rennes2.fr/en/leila.vignal>

1. Vignal L (2014) "Destruction-in-Progress: Revolution, Repression and War Planning in Syria (2011 y siguientes)", *Built Environment*, número especial titulado "Urban Violence", Vol. 40, nº 3. <http://bit.ly/Vignal-BuiltEnvironment-2014>
2. OCHA 2017 *Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic* <http://bit.ly/UNOCHA-SyriaOverview-2017>

También merece la pena leer...

Revista *Migraciones Forzadas*, no. 47 'La crisis siria, desplazamiento y protección'

Septiembre 2014 www.fmreview.org/es/siria



Cuando se publicó RMF 47, los 6,45 millones de personas desplazadas dentro de Siria hicieron de esta la mayor crisis de desplazados internos en el mundo, y posiblemente también era el mayor número de personas que quedaban "atrapadas", mientras el número de refugiados sirios continuaba aumentando. Los artículos de este número hacían hincapié en cómo la comunidad internacional tenía la oportunidad de dar una respuesta efectiva a lo

que claramente se convertiría en un desplazamiento prolongado. Estos 20 artículos planteaban cómo aumentar la protección de la población desplazada y cómo distribuir la asistencia tanto para esta población como para sus "anfitriones".

RMF 47 tuvo el respaldo del Programa de Desarrollo y Protección Regional para Oriente Medio, como este último número de 2018.

<http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>

Peace processes and peace building



December 2017

Somos conscientes de que, lamentablemente, este número de febrero de 2018 no incluye ningún artículo sobre procesos o construcción de la paz. Por lo que llamamos la atención sobre el **listado temático "Procesos de paz y consolidación de la paz"** (disponible en inglés) de diciembre de 2017 www.fmreview.org/thematic-listings. Aunque el listado aparece solo en inglés, la mayoría de los artículos están disponibles en español. Para acceder a estos, siga el enlace del artículo en inglés y luego haga clic en la pestaña "Spanish" de la parte superior de la página.

Este documento contiene los enlaces a una selección de números y artículos publicados por RMF centrados en los procesos de paz y la construcción de la paz.

Agradeceremos futuros artículos sobre este tema. Si desea exponer una idea para un artículo, envíe un correo electrónico a la editorial a rmf@ua.es

Una visión sobre la restitución en Myanmar

José Arraiza y Scott Leckie

Las personas desplazadas en Myanmar durante décadas de conflicto civil, así como las personas recientemente desplazadas, necesitan vías legales accesibles y asistencia para recuperar el acceso a sus tierras y propiedades. Myanmar necesita una clara visión sobre la restitución para acabar con sus guerras civiles y el desplazamiento.

El sol se pone en una aldea de la zona rural de Myanmar, donde un grupo de hombres y mujeres conversan sobre un anuncio reciente que han visto publicado en la lejana oficina del municipio. El aviso hace referencia a las reclamaciones de una compañía sobre ciertas parcelas de tierra que las familias de los aldeanos cultivaron durante décadas. Según el aviso, dichas tierras ahora se clasifican oficialmente como terreno vacante; parte de la tierra ya fue cercada y se utilizó para cultivar caucho. El plazo límite para presentar objeciones que figura en la carta venció mucho antes de que cualquiera de los agricultores afectados se diera cuenta de lo que estaba sucediendo. Algunos de los aldeanos que solían cultivar estas tierras, pero que fueron desplazados, viven en otros lugares y no están al tanto de la situación. ¿Qué se debe hacer?

La necesidad de la restitución de vivienda, tierra y propiedad

Diez años después de la promulgación de la nueva Constitución de Myanmar en 2008 y del inicio del período de transición gubernamental, la búsqueda de la paz y de soluciones reales y eficaces a la usurpación territorial y el desplazamiento pasado y presente continúa a pesar de algunas medidas positivas, aunque provisionales, adoptadas por el Gobierno. Durante las guerras civiles, aldeas enteras fueron desplazadas a la fuerza y sus habitantes sufrieron trabajos forzosos y violencia de género¹. El marco legal sigue siendo una complicada mezcla de legislación de la época colonial y de leyes recientes; las últimas claramente diseñadas para favorecer la inversión privada y la adquisición generalizada de tierras sin salvaguardas adecuadas que protejan los derechos de los agricultores y sus familias². Las leyes que rigen la adquisición territorial favorecen de manera desproporcionada al Estado, a las fuerzas armadas y a las empresas que mantienen relaciones estrechas con estas entidades o reciben su favor, prestando menos atención a los derechos de las personas y comunidades afectadas.

Se tomaron algunas medidas para la restitución de tierras confiscadas, como la creación de órganos gubernamentales para tratar las reclamaciones territoriales. Una nueva Política Nacional sobre el Uso de la Tierra, aprobada en enero de 2016, incluía características innovadoras y altamente progresistas (en el contexto de Myanmar) sobre el reconocimiento de derechos consuetudinarios sobre la tierra, la restitución y la inclusión de las mujeres en la gobernanza territorial, aunque fue recién en 2018 que el Gobierno estableció un Consejo Nacional sobre el Uso de la Tierra para ejecutar la política. Este es un avance prometedor que podría sentar las bases para procedimientos de restitución relacionados con el desplazamiento forzado y las usurpaciones territoriales irregulares conforme a las normas internacionales; sin embargo, en general, estas medidas no han estado a la altura de las expectativas.

Myanmar recientemente ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que incluye un conjunto de obligaciones legales claras que protegen los derechos de vivienda, tierra y propiedad (VTP). Las normas como el PIDESC y las leyes relacionadas, como los Principios de las Naciones Unidas de 2005 sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (los "Principios Pinheiro"³) deben guiar la gobernanza territorial en el país.

En el noreste, en los estados de Kachin y Shan, más de 100 000 personas desplazadas viven en comunidades de acogida o en chozas de bambú en las afueras de ciudades como Myitkyina o Bhamo y a lo largo de la frontera con China. Fueron desarraigadas desde el reinicio del conflicto en 2011 y se han reasentado en otros lugares para buscar soluciones ante la ausencia de oportunidades reales para regresar a su hogar. Las mujeres desplazadas dentro del territorio se vieron particularmente afectadas por la pérdida de tierras, ya que a menudo dependían únicamente de la producción de cultivos de subsistencia. Al perder los medios para ganarse la vida de forma

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

independiente, ahora tienen que depender de la ayuda humanitaria. Además, la creciente tensión generada por el desplazamiento y la pérdida de los medios de subsistencia trae como resultado el aumento de la violencia doméstica⁴.

Los derechos a la VTP de las comunidades desplazadas, sin embargo, no tienen prioridad en la agenda del proceso de paz dirigido por el Gobierno, que lucha por encontrar puntos de encuentro con las Organizaciones Étnicas Armadas (EAO, por sus siglas en inglés); algunas de las cuales han firmado acuerdos bilaterales o nacionales de alto el fuego. La inclusión formal de los derechos y procedimientos de restitución a la VTP dentro del proceso de paz, en este caso, podría tener un impacto positivo en la promoción de la inclusión y la participación⁵. En la actualidad, los mecanismos de gobernanza territorial del Gobierno y los de las EAO se ejecutan en paralelo, sin una hoja de ruta clara para integrarlos mediante el proceso de paz. Ninguno de los sistemas ofrece soluciones eficaces contra las violaciones de los derechos a la VTP, ni posee un plan claro para establecer un sistema de gobernanza de la tierra o un mecanismo de restitución como parte del proceso de paz. Un análisis bien informado sobre la restitución de la VTP podría, por ejemplo, hacer aportes al comité temático gubernamental sobre la tierra u otros mecanismos relacionados.

De hecho, garantizar la seguridad jurídica de la tenencia es un requisito básico para que las comunidades cuenten con una mejor protección de sus derechos en las zonas afectadas por el conflicto. Estas cuestiones fueron reconocidas en la Conferencia de Paz de Panglong, en mayo de 2017, a través de un acuerdo provisional que reconocía la importancia de los derechos a la tierra y de contar con una política territorial centrada en las personas, respetuosa con los derechos y sensible al género, así como el derecho de retorno para los desplazados internos y los refugiados.

La importancia de los derechos a la VTP dentro del proceso de construcción de paz no puede subestimarse. La restauración de estos derechos apoya la construcción de la paz mediante la promoción de la justicia y la igualdad, la reconciliación, el fin definitivo de la usurpación de tierras, la reforma y redistribución de la tierra, así como una ordenación adecuada del territorio. Sin la restitución, los miembros de la comunidad afectados por cuestiones de tierras se sentirán perjudicados por siempre. La restitución permite

un sentido de igualdad y equidad y proporciona un marco para la protección de los derechos de las personas para que no se queden sin hogar. Y con procesos de restitución continuos, existirá una presión pública cada vez mayor sobre los agentes involucrados en la usurpación de tierras que acabe con esas prácticas.

Crisis en Rakáin

La posibilidad de poner en marcha un proceso de restitución nacional se vio afectada aún más en agosto de 2017 por el desplazamiento forzado de 650 000 personas de la zona norte del estado de Rakáin a través de la frontera hacia Bangladesh. Estos acontecimientos siguieron a los desplazamientos masivos a más largo plazo de principios de la década de 1960, que tuvieron lugar junto a una legislación de ciudadanía cada vez más restrictiva⁶. Mientras tanto, en Rakáin central, más de 100 000 personas desplazadas durante los disturbios intercomunales en 2012 siguen viviendo en campamentos desolados sin libertad de movimiento ni acceso a los servicios básicos. En muchos casos, sus tierras fueron ocupadas y tienen poca esperanza de recuperar lo que tenían.

En respuesta a la pregunta sobre el futuro retorno al estado de Rakáin de los refugiados que actualmente se encuentran en Bangladesh, el Gobierno de Myanmar declaró que es posible que la repatriación a Myanmar se autorice para aquellos que tengan documentos de identidad. Sin embargo, debido a que —según el Gobierno— las tierras “quemadas” vuelven a ser propiedad del Estado, no se permitirá el derecho de restitución de su vivienda y sus tierras originales; las personas que regresen serán “rehabilitadas” y obligadas a residir en nuevos campamentos o aldeas modelo⁷. Está claro que la idea de apropiarse de las tierras de personas desplazadas por la fuerza en base a que fueron “abandonadas” va en contra de las normas internacionales, incluido el PIDESC, y en contra de algunas de las disposiciones sobre el debido proceso, los derechos de propiedad y la no discriminación según lo estipulado en la constitución del país de 2008. Por otra parte, las indicaciones de que los retornados serán ubicados en campamentos provisionales sugieren una réplica de la situación de los campamentos de desplazados internos del centro de Rakáin. También es preocupante la intención del Gobierno de “escudriñar” la condición de ciudadanía de las personas repatriadas mediante los mecanismos opacos de la Ley de Ciudadanía de 1982.

Conclusión

El sol se ocultó y los pobladores están a punto de regresar a sus casas de madera. Acordaron escribir una carta colectiva al administrador del municipio y entregar una copia a la compañía que planea apropiarse de las tierras y a un periodista. ¿Esto detendrá el proceso? La realidad es que, de hecho, la acción colectiva en el terreno detuvo o al menos retrasó algunas de las apropiaciones de tierras en los últimos años. Sin embargo, claramente, esto no es suficiente.

Myanmar necesita un programa integral de restitución de la VTP, que establezca una solución clara y accesible a las apropiaciones de tierras del pasado y del presente y que cree un marco para la paz entre las ÉAO, el Gobierno y el ejército. Dicho programa debe basarse claramente en los derechos humanos reconocidos por Myanmar por medio de tratados internacionales como el PIDESC y otras normas pertinentes. Las normas deben traducirse en leyes y procedimientos efectivos desde el nivel gubernamental hasta el nivel local. Las medidas adoptadas por las autoridades de Myanmar a través de iniciativas como el Consejo Nacional sobre el Uso de la Tierra son muy bienvenidas; sin embargo, se requiere mucho más trabajo para garantizar que

la restitución en Myanmar beneficie a todos, incluso en las zonas más remotas del país.

José Arraiza carraiza@hotmail.com

Especialista en información, asesoramiento y asistencia legal, Consejo Noruego para los Refugiados Myanmar www.nrc.no

Scott Leckie scott@displacementsolutions.org

Director, Displacement Solutions
<http://displacementsolutions.org>

Las opiniones en este artículo son personales y no representan la posición oficial de ninguna organización.

1. Véase *Revista Migraciones Forzadas*, no. de 2008 sobre "Los desplazados en Birmania" www.fmreview.org/es/birmania
2. Human Rights Watch (2016) "The Farmer Becomes the Criminal" *Land Confiscation in Burma's Karen State*, págs. 54–59. <http://bit.ly/HRW-HRLandConfisc-2016>
3. <http://bit.ly/Pinheiro-Principles>
4. Trocaire y Oxfam (2017) *Life on Hold: Experiences of women displaced by conflict in Kachin State, Myanmar*, págs. 43–44, 48. <http://bit.ly/Trocaire-Oxfam-Kachin-2017>
5. Consejo Noruego para los Refugiados y Displacement Solutions (2017) *Restitution in Myanmar* <http://bit.ly/DS-NRC-Restitution-2017>
6. Kyaw N N (2017) "Unpacking the Presumed Statelessness of Rohingyas", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 15(3), págs. 269–286. www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2017.1330981
7. "Government will take over burned Myanmar land – Minister", Reuters, 27 de septiembre de 2017. <http://reut.rs/2EbmZ3W>

Gambia: ¿lugar de asilo para los refugiados?

Franziska Zanker

Aunque normalmente no pensemos en Gambia como un refugio para proteger a los refugiados, lo cierto es que este país acoge a una población bastante extensa y cuenta con sofisticados marcos jurídicos y mecanismos de protección. No obstante, no debemos subestimar el contexto político de esta protección para los refugiados.

En los años noventa, varios miles de refugiados que huían de la guerra civil en Liberia y Sierra Leona buscaron protección en el pequeño país de Gambia. Sin embargo, la mayoría de refugiados en este país proceden de la vecina región de Casamanza, en Senegal, que vive un conflicto de baja intensidad por la independencia desde la década de los 80. Durante muchos años, estos refugiados iban y venían entre Senegal y Gambia en función del estado en que se encontrara el conflicto, pero en 2006 muchos se establecieron en este último país y por primera vez se emitieron documentos de identidad para refugiados.

Gambia dispone de un sólido marco jurídico para quienes buscan protección. En

2008, al amparo de su Ley sobre Refugiados¹, se creó la Comisión de Gambia para los Refugiados con el fin de coordinar todos los asuntos relacionados con los refugiados en el país. Un representante de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, forma parte de la directiva en calidad de asesor.

En su definición de refugiado, la Ley sobre Refugiados refleja las disposiciones de la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África. También contempla el reconocimiento *prima facie* a personas que podrían pertenecer a un grupo o nacionalidad concreta, así como

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

la posibilidad de obtener la condición de refugiado cuando se le haya reconocido dicha condición a otro miembro de la familia. Otorga a los refugiados el derecho a “participar en el empleo asalariado o el autoempleo”, libertad de circulación y “acceso a servicios sociales”.

Autoadaptación e integración

A principios de la década de 2000 había cinco campamentos de refugiados en Gambia. La condición de refugiado *prima facie* que se concedía a los sierraleoneses y liberianos llegó a su fin con el cese de los acuerdos tripartitos entre ACNUR, Gambia y los países de origen en 2008 y 2012, respectivamente. Con ello, también terminaba el derecho a la protección y asistencia de estos refugiados. En cualquier caso, en 2005 ya estaban cerrados todos los campamentos debido a que antes muchos se habían repatriado voluntariamente o habían decidido vivir fuera de los campamentos, en zonas urbanas. Además, ACNUR había llevado a cabo una iniciativa de integración local a lo largo de África Occidental dirigida a los refugiados sierraleoneses y liberianos².

La nueva oleada que llegó en 2006 desde la región de Casamanza no fue asentada en campamentos de refugiados por considerar difícil proporcionarles una protección adecuada, dado que la proximidad de los antiguos campamentos a la frontera podría alentar las incursiones de los rebeldes. Por otro lado, la propuesta de construir nuevos campamentos en la costa norte del río Gambia no gustaba a los refugiados porque significaba estar demasiado lejos de sus propias comunidades. Así que los refugiados se autoestablecieron de inmediato y la mayoría de los refugiados casamanceses aún viven en un conglomerado de 86 poblados fronterizos. Debido a las similitudes culturales y unas estrategias de subsistencia comunes, los refugiados, en general, se han integrado bien en las comunidades de acogida.

No obstante, la propia pobreza de estas comunidades y su dependencia de la agricultura de subsistencia ha llevado a las organizaciones no gubernamentales (ONG), conjuntamente con ACNUR, a subdividir la responsabilidad de proporcionar ayuda a los refugiados y a las comunidades de acogida al mismo tiempo, aunque algunas medidas — como pozos y jardines comunitarios— estén dirigidas a ambas comunidades. Este esfuerzo de ofrecer asistencia a ambas comunidades contribuyó a evitar conflictos en gran medida.



Refugiadas senegalesas de Casamanza esperan la distribución de alimentos en Gambia.

Desde el año 2010 la provisión de alimentos y de ayuda material a ambas comunidades se ha visto reducida. A día de hoy, quedan algunas oportunidades limitadas, como programas de formación, tanto para la población refugiada como para la de acogida, en la actualidad dirigidas en gran medida por la ONG Gambia Food and Nutrition Association (GAFNA).

Los jefes de los poblados, llamados *alkalos*, inscriben a los refugiados y actúan como enlace entre estos y las instituciones de ayuda. Los refugiados también reciben una parcela de tierra para vivir y cultivar y, ahora, GAFNA está trabajando para traspasar la titularidad de estas propiedades. Asimismo pueden participar en las estructuras políticas de su poblado como miembros influyentes de su comunidad, aunque no pueden llegar a ser *alkalos* (que, en cualquier caso, es un privilegio predominantemente masculino).

En la actualidad se sigue haciendo énfasis en la integración de los refugiados —especialmente los que proceden de Senegal— y las negociaciones sobre sus derechos se siguen centrando en suavizar los estrictos criterios de nacionalización, para lo cual se requiere 15 años de residencia. ACNUR ha tenido éxito en la negociación con el Gobierno para que los documentos de identidad para refugiados constituyan prueba de residencia. No obstante, a los casamanceses no les interesa renunciar a la nacionalidad senegalesa. Comportamiento reflejo del de liberianos y sierraleoneses, quienes en su mayoría rechazaron la oferta de nacionalizarse y prefirieron conservar su propia nacionalidad³.

Derechos negociados

Aunque la Ley sobre Refugiados les permite trabajar y acceder a servicios de carácter social, estos derechos son vagos y, por lo tanto, están abiertos a interpretaciones incongruentes. Por poner un ejemplo, oficialmente los refugiados pueden trabajar y muchos se autoemplean como sastres, pequeños comerciantes, albañiles o, incluso, como profesores, pero existen numerosas barreras técnicas y comunicativas tanto para ellos como para sus empleadores. Además necesitan solicitar un permiso de trabajo de “extranjeros” para poder trabajar de forma oficial. Aunque quienes les dan trabajo están exentos de pagar el impuesto para expatriados por contratar a trabajadores no gambianos (que puede ser muy caro), los informes sugieren que los empleadores o no lo saben, o bien lo ignoran como excusa para no contratar a refugiados⁴.

Las políticas sobre el acceso de los refugiados a la atención sanitaria y la educación se renegocian constantemente. Bajo el anterior Gobierno de Yaya Jammeh (retirado en enero de 2017 tras perder las elecciones el mes anterior), la necesidad de renegociar estos asuntos se debía a los frecuentes cambios de personal y ahora hay que volver a abordarlos con el nuevo Gobierno. Por ejemplo, ACNUR firmó un acuerdo con el Ministerio de Sanidad del anterior Gobierno por el cual los refugiados pagarían un impuesto local para acceder a la atención sanitaria. Según el actual Comisionado para los Refugiados, hay que volver a negociar con el nuevo Ministerio para garantizar que dicho acuerdo siga en pie.

Los refugiados: ¿peones de los políticos?

El expresidente Jammeh fue generoso con los refugiados, pero por motivos equivocados. Muchos le acusan de haber apoyado (indirectamente) a los combatientes independentistas casamanceses en Senegal para afianzar su apoyo político debido a que pertenecen a su mismo grupo étnico, los diola (o jola), y su aldea natal está cerca de la frontera. Se le llegó a acusar incluso de distribuir certificados de naturalización y tarjetas censales entre este grupo de refugiados para ganar popularidad.

Ahora que Jammeh se ha ido, también lo ha hecho su protección hacia la comunidad casamancesa. Hasta ahora no se ha observado ninguna respuesta violenta generalizada hacia los refugiados diola ni hacia los casamanceses, pero puede que se produzca. Si se reaviva el conflicto, es posible que los refugiados casamanceses que viven en Gambia vuelvan a convertirse en peones políticos, ya que es de esperar que las actuaciones del nuevo Gobierno estén más alineadas con las del Gobierno senegalés.

Aunque el apoyo de Jammeh supuestamente tuviera una motivación política, también le dio legitimidad como protector de los pueblos vulnerables. Falta por ver hasta qué punto el nuevo Gobierno seguirá en esta misma línea. Puede que Gambia sea un país con unos mecanismos de protección jurídica para los refugiados relativamente avanzados y formas de autoasentamiento bien desarrolladas, pero no debemos subestimar el contexto político en el que se enmarca la protección de los refugiados.

Franziska Zanker

franziska.zanker@abi.uni-freiburg.de

Directora del (Forced) Migration Research Cluster,
Arnold Bergstraesser Institute
www.arnold-bergstraesser.de/en

1. <http://www.refworld.org/docid/4a71a820.html>

2. Bajo esta iniciativa (que tuvo lugar en Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona) se promovieron los beneficios de la integración local tanto para la comunidad de acogida como para los refugiados y se animó a los refugiados a vivir y trabajar en países vecinos con arreglo a las disposiciones de la CEDEAO, entre las que se incluye una memoria sobre los refugiados. Mediante estas disposiciones se concede a los refugiados procedentes de los países miembros el derecho a la residencia, a establecerse y al trabajo en toda la región de la CEDEAO.

3. Véase Boulton A (2009) “La integración local en África occidental”, *Revista Migraciones Forzadas* no. 33 www.fmreview.org/protracted/boulton

4. Véase Hopkins G (2015) “Casamance Refugees in Urban Locations in The Gambia”, Koizumi K y Hoffstaedter G (Eds.) *Urban Refugees: Challenges in Protection, Services and Policy*, pp. 42–75.

Mejorar la protección de las mujeres y niñas con el Pacto Mundial sobre los Refugiados

Eileen Pittaway y Linda Bartolomei

El proceso consultivo comprendido en la redacción del Pacto Mundial sobre los Refugiados presenta una oportunidad ideal para garantizar que la igualdad de género sea un componente integral de este nuevo marco de política internacional.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016 es la primera declaración de las Naciones Unidas (ONU) adoptada específicamente para refugiados y migrantes y, por lo tanto, es un documento crítico para establecer la agenda. Incluye una clara reafirmación de los principios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y es el primer documento específico adoptado por la Asamblea General de la ONU para los refugiados y los migrantes que incluye sólidos compromisos de género.

La Declaración de Nueva York incluía el borrador del Pacto Mundial sobre los Refugiados y preparaba el lanzamiento del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés). Aunque la Declaración cuenta con un sólido enfoque de género, el CRRF sigue siendo deficiente en estas cuestiones. Preparamos un “análisis de género” del CRRF¹ y posteriormente fuimos contratados por ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, para realizar una “auditoría de género”² de cinco reuniones temáticas en 2017, así como del Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección, con el fin de evaluar cómo se abordan la igualdad de género y la protección de mujeres y niñas en el proceso del Pacto. Estas reuniones aportaron información para el desarrollo del borrador del Programa de Acción para aplicar los compromisos presentes en el CRRF.

Una de las principales recomendaciones de la Declaración de Nueva York es integrar la perspectiva de género. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la integración suele conducir a la invisibilidad. Si en verdad pretendemos lograr la integración de la perspectiva de género, debemos preguntarnos cuáles son los resultados cuando no se reconocen ni abordan las barreras en la igualdad de género. Por ejemplo, no sería posible identificar la falta de acceso a materiales sanitarios como una barrera para la educación, a pesar de que esto significa que las niñas deben faltar a la escuela durante una semana

cada mes. Si no preguntamos cuáles son los riesgos que corren las mujeres y las niñas solicitantes de asilo que se aventuran a cruzar los mares, no podemos saber que todas ellas sufrieron violaciones u otras formas de violencia sexual³. Si no preguntamos cómo las mujeres solteras sobreviven con raciones para una sola persona en un campamento, no sabremos que para la mayoría de las mujeres el sexo de supervivencia es su única opción.

¿Por qué centramos en mujeres y niñas?

El discurso sobre las mujeres y las niñas refugiadas es clave para descubrir las razones por las que no cuentan con una protección internacional adecuada. Si bien se las clasifica como una minoría o grupo vulnerable, las mujeres y las niñas no constituyen un grupo vulnerable *per se* ni tampoco son, en términos numéricos, una minoría. Sin embargo, el término “grupo minoritario”, utilizado en un sentido sociológico en lugar de cuantitativo, denota a quienes sufren discriminación y subordinación debido a su estado; tienen acceso desigual en la toma de decisiones, a infraestructuras y recursos; y sus capacidades personales son ignoradas. Las normas culturales a menudo atribuyen a las mujeres una condición social inferior a los hombres, colocándolas en una posición de dependencia, mientras que la falta de oportunidades educativas les dificulta el acceso en la toma de decisiones y las oportunidades de generar ingresos.

La diferencia más importante entre mujeres y niñas frente a hombres y niños, es la exposición a la violencia endémica de tipo sexual y de género. Si bien se reconoce que algunos hombres y niños refugiados también sufren violencia sexual, las investigaciones indican que la mayoría de las mujeres refugiadas y desplazadas sufren este abuso de los derechos humanos. Tanto los hombres como las mujeres pueden sufrir trastornos psicológicos graves, lesiones físicas y contraer enfermedades de transmisión sexual. Las mujeres, sin embargo, enfrentan también la

consecuencia de concebir hijos a causa de una violación y muchas niñas, demasiado jóvenes para concebir, acaban muriendo. Las mujeres y las niñas quedan aisladas de sus familias o comunidades y todas llevan la carga del estigma. Las mujeres con discapacidades son a menudo objeto de violencia sexual. Mujeres lesbianas y transgénero son sometidas a “violaciones correctivas” y a veces son asesinadas. Muchas mujeres se ven obligadas a someterse al sexo de supervivencia para conseguir alimentos para ellas y sus familias, con el estigma adicional de la prostitución. Muchas son víctimas de matrimonios forzados. Los hombres se avergüenzan porque no pueden proteger a las mujeres de su familia y las comunidades sufren de culpa colectiva.

Las mujeres y niñas refugiadas no son simples víctimas pasivas, sino que administran guarderías, organizan el cuidado de niños huérfanos, ofrecen espacios seguros para las mujeres que hayan sufrido violencia sexual y de género, garantizan la alimentación de las familias, llevan adelante pequeños negocios y organizan escuelas básicas. Gran parte de este trabajo se realiza sin fondos ni apoyo externo. Ante la falta de hombres, las mujeres se encargan de cumplir todos los roles en la familia y la comunidad. Estas actividades son realizadas por mujeres con no solo habilidades formales, sino también con una amplia variedad de capacidades informales. Las mujeres y niñas refugiadas son muy conscientes de los problemas experimentados en los campamentos de refugiados y en los contextos urbanos, así como de sus posibles soluciones.

Sin embargo, estas capacidades, aptitudes y habilidades a menudo pasan inadvertidas. Las mujeres quedan silenciadas por el limitado acceso a la representación en todos los niveles. Necesitan apoyo específico —en habilidades de liderazgo, defensa, leyes de derechos humanos, procedimientos formales de reunión y oratoria— para lograr que sus voces sean escuchadas en el proceso de creación de políticas, contribuir con eficacia en foros posiblemente discriminatorios y garantizar que su inclusión en dichos procesos no sea solo simbólica.

Los avances de la auditoría de género y del Pacto

El progreso en garantizar la igualdad de género en el Pacto, aunque lento, ha sido significativo. El informe de la primera reunión temática (llevada a cabo en julio de 2017) mencionó a las mujeres solo una vez, mientras que el

género y la violencia sexual y de género no fueron mencionados en absoluto. El equipo de la auditoría de género asistió a la segunda y tercera reunión temática en octubre pero, a pesar del notable compromiso del personal sénior de ACNUR, apenas hubo discusión significativa sobre igualdad de género. En varios paneles, de no ser por las intervenciones de algunos participantes refugiados, la cuestión no se habría mencionado para nada; en otros, estas intervenciones hicieron que los directores reflejaran las cuestiones de género en las recomendaciones. La mayoría de los panelistas eran hombres y, si bien había un fuerte compromiso con la participación de refugiados, no se reconocieron las barreras adicionales que las mujeres y niñas refugiadas enfrentan para hacer oír sus voces. Sin un orador dedicado a ello o instrucciones a los directores, las mujeres y niñas no eran mencionadas y, una vez más, el género quedaba en el olvido.

En su informe, el equipo de la auditoría de género recomendó firmemente que, en las reuniones siguientes, hubiera paridad de género en los paneles y sugirió que los directores solicitaran a los panelistas abordar las dimensiones de género en los temas analizados⁴.

En las reuniones de noviembre, era evidente que ACNUR había trabajado mucho para asegurar la paridad de género en los paneles. Si bien no hubo un gran aumento en la cantidad de intervenciones que trataron la igualdad de género o la violencia sexual y de género, hubo un cambio significativo en la calidad de las intervenciones, tanto de los Estados como de otras partes interesadas. Algunos Estados del Sur Global expresaron una preocupación real sobre cómo abordar estas cuestiones a nivel nacional y el modo de asistirlas. Este cambio positivo fue un reflejo de las excelentes intervenciones realizadas por los participantes refugiados y también por algunos directores y panelistas.

ACNUR volvió a trabajar de forma incansable antes del Diálogo del Alto Comisionado sobre Protección en diciembre para asegurar la paridad de género en los paneles. Lo más significativo fue la incorporación de una mesa redonda sobre igualdad de género a la reunión formal. Cabe destacar que la mayoría de los oradores de este panel provenían de entornos de refugiados, incluidas mujeres de Myanmar y Sudán, así como un joven sudanés refugiado en Uganda. También hubo un aumento significativo en las intervenciones por parte de los Estados del Sur y el Norte Global para plantear

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

preocupaciones relacionadas con el género y para proponer recomendaciones concretas, asimismo, cada vez más Estados compartieron buenas prácticas para apoyar respuestas de protección de género más eficaces.

Ahora, nuestro desafío es avanzar hacia la aplicación práctica. Los fuertes compromisos de la Declaración hacia mujeres y niñas deben incorporarse al preámbulo del CRRF y al Programa de Acción. El Pacto debe articular las necesidades específicas de mujeres y niñas, de hombres y niños. Debe apoyar la transformación sobre el terreno para realmente abordar la desigualdad de género y la violencia sexual endémica, que es una de las principales barreras para lograrlo.

Las voces y la participación de mujeres y hombres refugiados deben incluirse en todos los niveles. Deben incluirse acciones específicas para construir igualdad de género en los cuatro pilares del Programa de Acción del Pacto, acciones claras, concretas y alcanzables, e incluir apoyo práctico para los Estados y actores no estatales. Debe existir un mecanismo de responsabilidad y mecanismos viables de seguimiento para garantizar que el compromiso con la igualdad de género se transforme en protección eficaz para

todos los refugiados. La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y todas las partes interesadas clave pueden ayudar garantizando que cualquiera de sus aportes en el proceso del Pacto aborde la igualdad de género en todos los aspectos de la protección.

Eileen Pittaway E.Pittaway@unsw.edu.au
Profesora adjunta asociada

Linda Bartolomei linda.bartolomei@unsw.edu.au
Cocoordinadora, Red de Investigación de Migraciones Forzadas

University of New South Wales
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/forced-migration-research-network/>

1. Pittaway E, Bell C y Bartolomei L (2017) *Strengthening the response to refugee women and girls in the Comprehensive Refugee Response Framework*, University of New South Wales www.unhcr.org/595b7f344.pdf
2. El equipo de auditoría de género estuvo a cargo de Linda Bartolomei y Eileen Pittaway e incluyó a las representantes de la comunidad de refugiados Cheery Zahau, Melika Sheikh-Eldin, Tina Dixon, Apajok Biar y Shaza Al Rihawi. Charlotte Bell y Geraldine Doney ofrecieron apoyo adicional.
3. Conversación temática 2 del Pacto Mundial sobre los Refugiados, evento paralelo: Protección en el mar.
4. Bartolomei L, Dixon T, Sheikh-Eldin M, Zahau C y Pittaway, E (2017) *Gender Audit Report on the Second and Third Thematic Discussion on the Global Compact on Refugees*, www.unhcr.org/5a251b537.pdf

La ley “Zampa” en Italia: aumentar la protección para los menores no acompañados

Joseph Lelliott

Italia promulgó leyes integrales para proteger los derechos de los menores no acompañados que llegan al país. Si bien se observan algunos defectos en el trato de Italia a estos migrantes particularmente vulnerables, su enfoque centrado en la protección sirve de ejemplo para otros países.

En marzo de 2017, Italia se convirtió en el primer país europeo en legislar un marco integral de protección para los niños no acompañados. A tres años de la introducción del proyecto de ley y tras la promoción concertada por organizaciones de derechos humanos durante el proceso parlamentario, la “Disposición sobre medidas de protección para los menores extranjeros no acompañados”¹ fue aprobada por una amplia mayoría. Se la conoce como la ley “Zampa”, por el nombre del político italiano que la propuso, y sus disposiciones están basadas en una amplia experiencia en este ámbito con

niños no acompañados y en los principios internacionales de los derechos del niño.

Aclamada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) como modelo para otros países europeos y descrita por Save the Children como el “sistema más elaborado para la protección de los menores en Europa”, la ley Zampa surgió en respuesta a la gran cantidad de niños no acompañados que viajan a través del mar Mediterráneo hacia Italia. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, 15 779 menores no acompañados ingresaron a Italia por vías marítimas². Estos niños provienen en su

mayoría de países africanos, Bangladesh y Siria, y numerosos recientes informes ilustran la dificultad y la desesperación de sus viajes, el abuso físico y sexual que suelen experimentar y su vulnerabilidad al tráfico de personas³.

La Unión Europea (UE) tomó una serie de medidas para tratar las necesidades de protección de los niños no acompañados, incluida una revisión del Sistema Europeo Común de Asilo y de la Directiva de Retorno de la UE, así como la puesta en marcha de su Plan de Acción sobre Menores no Acompañados 2010-2014⁴. A pesar de estas acciones y de los esfuerzos de algunos Estados de la UE, muchos países carecen de leyes específicas o de marcos integrales para abordar las necesidades de protección de los niños no acompañados.

Las disposiciones de la ley

Los artículos de la ley Zampa crean y modifican varios procedimientos relacionados con la recepción y el trato de los niños no acompañados en Italia y garantizan un nivel mínimo de atención para ellos. Uno de los puntos más importantes es que la ley refleja numerosos derechos fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, incluidos los derechos a la atención médica y la educación, así como a la representación legal y ser escuchado durante procedimientos judiciales y administrativos. También incorpora el principio del interés superior del niño.

El primer artículo de la ley reconoce las vulnerabilidades especiales de los niños no acompañados y garantiza los mismos derechos y protección que se brinda a otros niños italianos o europeos. Otro artículo establece la prohibición absoluta de devolución o deportación de cualquier niño no acompañado de Italia, a menos que esto sea ordenado por un tribunal en circunstancias excepcionales y solo cuando no existan daños graves que afecten al niño. La ley exige que se realicen procedimientos de identidad a la llegada de un niño no acompañado a Italia y que se lleve a cabo una investigación para determinar qué acciones futuras serán en el mejor interés del niño. Cuando existan dudas razonables sobre la edad de un menor pueden llevarse a cabo determinaciones de edad, pero se deben utilizar los métodos menos invasivos posibles. Los procedimientos de identificación deben concluir en un plazo de diez días y realizarse en centros de recepción primaria. Los centros deben cumplir con los estándares mínimos para garantizar que el niño esté

instalado de manera adecuada y sus derechos fundamentales protegidos. Después de 30 días, los menores deben ser transferidos a centros secundarios dentro del Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR, por sus siglas en italiano) de Italia.

La ley estipula que los niños no acompañados deben tener acceso al Servicio Nacional de Salud Italiano durante su estadía en Italia y ser admitidos en instituciones educativas. También tienen derecho a recibir información sobre representación legal, proporcionada sin cargo y financiada por el Estado. Otros artículos de la ley Zampa modifican o introducen procedimientos relacionados con la reunificación familiar, la entrega de permisos de residencia, el acceso a programas de acogida, la formación y la asignación de tutores y la asistencia para las víctimas de trata de personas. La ley también prevé la creación de un sistema nacional de información diseñado para llevar el seguimiento de los niños no acompañados en Italia que incluya información sobre su ubicación y sus necesidades individuales.

Desafíos de la aplicación

Si bien esta ley representa un paso positivo y un ejemplo para otros países, es posible que garantizar su aplicación efectiva represente algunas dificultades. Proporcionar a niños no acompañados hospedaje, tutela, atención médica y educación suficientes, entre otras cosas, requiere de fondos y capacidad. Por desgracia, la calidad y la disponibilidad de estos servicios en muchos lugares de Italia aún están por debajo de los estándares previstos. Esta situación se agrava a causa de ineficacias continuas en el sistema de recepción de Italia que la ley Zampa deja sin rectificar y que hace que los niños no acompañados sean hospedados en Sicilia y Calabria. A muchos se les niega el acceso al sistema SPRAR y permanecen en los centros de recepción primaria durante largos períodos o en centros de recepción temporal. Ante la frustración provocada por los servicios sobrecargados en estas regiones, las instalaciones precarias, los tiempos de espera prolongados y la falta de información con respecto a procedimientos de asilo y reunificación familiar, los niños no acompañados a menudo huyen de los centros de recepción e intentan llegar a otras partes de Italia o de Europa. Al hacerlo, quedan expuestos a mayores riesgos de abuso y trata de personas. Consciente de estos desafíos,

Italia está tomando medidas para mejorar la implementación. Así, una ley aprobada en diciembre de 2017 aborda los procedimientos de tutela, mientras se desarrollan medidas para aumentar la capacidad de recepción y la cantidad de tutores disponibles⁵. También se planean esfuerzos para desarrollar y difundir mejores prácticas, así como la recopilación continua de datos detallados.

Las vulnerabilidades de los menores no acompañados hacen fundamental que los Estados desarrollen e implementen eficazmente marcos basados en derechos para la protección de estos niños. Las lagunas existentes en las leyes pueden ocasionar que los niños no acompañados reciban un trato incompatible con sus derechos en virtud de la legislación internacional. Si bien aún existen lagunas y deficiencias significativas en el trato de los niños no acompañados en Italia, la aprobación de la ley Zampa demuestra que el país está tomando medidas legislativas concretas para ofrecer a estos niños la compasión y la protección que merecen. Muchos otros países que funcionan como principales destinos para niños no acompañados aún tienen que aprobar leyes en la línea de las protecciones basadas en los derechos de Italia. Estados Unidos, por ejemplo, devuelve rutinariamente niños mexicanos no acompañados sin un

examen adecuado de las reclamaciones de asilo ni de trata de personas⁶, mientras que los niños no acompañados en Suráfrica a menudo no pueden acceder a servicios básicos ni procedimientos de asilo⁷. A medida que la comunidad internacional avanza hacia el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración, todos los países deben prestar especial atención a la protección de los niños y abordar las políticas y las prácticas que los ponen en peligro.

Joseph Lelliott j.elliott1@uq.edu.au
 Doctorando, Universidad de Queensland
www.uq.edu.au

1. 'Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati'
2. ACNUR (2018) *Italy: Unaccompanied and Separated Children (UASC) Dashboard, December 2017* <http://bit.ly/UNHCR-ItalyUASC-2018>
3. UNICEF (2017) *Una travesía mortal para los niños: la ruta de la migración del Mediterráneo Central* <http://bit.ly/UNICEF-travesia-ninos-2017>
4. <http://bit.ly/EC-UAM-2010-14>
5. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2017) *Operating Plan Agreed by EASO and Italy* www.easo.europa.eu/sites/default/files/Italy-OP-2018.pdf
6. ACNUR (2014) *Children on the Run* www.unhcr.org/56fc266f4
7. Comité de los Derechos del Niño de la ONU (2016) *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Sudáfrica* <http://bit.ly/Comite-Derechos-Ninos-Sudafrica-2016>

Inmovilidad voluntaria: voces indígenas en el Pacífico

Carol Farbotko

En los últimos años, la comunidad internacional ha prestado cada vez más atención al traslado y la reubicación planificada de personas afectadas por el cambio climático. En la región del Pacífico, sin embargo, varios pueblos indígenas señalan su intención de permanecer en sus tierras ancestrales.

Los pueblos indígenas del Pacífico expresan cada vez más su preferencia por permanecer en sus tierras por razones culturales y espirituales, incluso ante la amenaza del deterioro significativo en la salud y los medios de subsistencia relacionado con el cambio climático. En algunos casos, estas personas dicen estar preparadas para morir allí en lugar de reubicarse. Los que trabajan en la planificación y la creación de políticas relacionadas con el cambio climático deben reconocer las preocupaciones de los pueblos indígenas y comunicarse con ellos de formas apropiadas a nivel ético y cultural.

Los pueblos indígenas, que conforman la mayoría en muchas comunidades del Pacífico, suelen comprender los riesgos derivados del cambio climático, como el hecho de que las áreas costeras podrían volverse inhabitables. En algunos casos, las comunidades se han involucrado en las cuestiones relacionadas con el cambio climático durante varias décadas y sus Gobiernos se han mantenido activos en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático desde sus comienzos en la década de 1980. Las condiciones ambientales cambiantes en el Pacífico, que afectan a los patrones climatológicos, el rendimiento de los cultivos y



Carol Farbotko

Desde la aldea de Natalai, Fiji, abril de 2017; la aldea sufrió graves daños durante el ciclón Winston en febrero de 2016.

los recursos pesqueros, han sido ampliamente identificadas y analizadas en los sistemas de conocimiento indígena y las iniciativas de adaptación al cambio climático —generalmente financiadas por donantes internacionales— son ahora muy comunes, incluso en áreas remotas.

A pesar de la normalización del cambio climático en la vida diaria en el Pacífico, para algunos pueblos indígenas el cambio climático es una amenaza existencial a su cultura, identidad y vínculos con la tierra y el mar; un riesgo para su autodeterminación y derechos indígenas; y algunas personas no pueden tolerar su vida sin una patria en la que vivir o a la que regresar. Una serie de líderes, personas mayores y activistas indígenas en las Islas del Pacífico expresan con claridad su intención, cuidadosamente considerada, de permanecer en los territorios indígenas afectados por el cambio climático por motivos culturales, espirituales y políticos. La pregunta más importante, según las personas que se resisten voluntariamente a la movilidad, no es “¿a dónde iremos?” o “¿cómo sobreviviremos?”; para ellos, la pregunta es “¿cómo mantenemos nuestra identidad y construimos senderos

para un futuro resiliente y autónomo?”. La inmovilidad voluntaria es un importante mecanismo de defensa que ayuda a fortalecer la agencia cultural y espiritual entre aquellos que enfrentan la pérdida de su patria.

Apoyar la inmovilidad voluntaria

En la actualidad, no se escucha de modo suficiente las voces de quienes desean permanecer en su tierra de forma voluntaria y sus necesidades tampoco se tienen en cuenta en los principales marcos de políticas de adaptación climática y movilidad. Las elecciones indígenas deben ser reconocidas y apoyadas de una mejor manera, incluso si solo una minoría de pueblos indígenas elige la inmovilidad voluntaria.

La inmovilidad voluntaria no puede abordarse por medio de políticas desarrolladas de forma externa o simplemente a través de la provisión de información adicional sobre el riesgo climático. Quienes eligen la inmovilidad ya conocen muy bien el riesgo climático y las complejas conexiones entre el clima, la gente y el lugar. En lugar de eso, las respuestas humanitarias internacionales deben apoyar la inmovilidad voluntaria a través de enfoques que sean ética y culturalmente apropiados. Quizá lo más importante sea que los pueblos indígenas no se sientan obligados a tomar una decisión vinculante con respecto a la movilidad o la inmovilidad en un momento determinado, ya que es posible que esa presión aumente la ansiedad relacionada con la pérdida de la tierra natal. Al deteriorarse los medios de vida con el tiempo o al producirse un desastre, es posible que los pueblos indígenas necesiten dejar la inmovilidad voluntaria para trasladarse por elección propia y quizá, incluso, regresar a esa inmovilidad. Por lo tanto, los procesos de apoyo deben poder adaptarse; posiblemente se necesiten diferentes tipos de apoyo —político, legal, psicológico, cultural y físico— a medida que las condiciones varíen.

Antes de cualquier desastre, los debates sobre la inmovilidad voluntaria en un clima cambiante ofrecen una oportunidad para que las comunidades indígenas y los socios externos reconsideren el desarrollo, la movilidad y la adaptación al cambio climático de formas culturalmente significativas. La planificación en casos de desastre, por ejemplo, podría incluir a indígenas mayores como expertos clave en

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

las opciones de inmovilidad voluntaria, lo que tal vez podría adoptarse como una medida provisional teniendo en cuenta los cambios en las condiciones ambientales. Después de un desastre, la asistencia humanitaria debe actuar en colaboración con los líderes indígenas.

El Gobierno de Fiyi es el primero en desarrollar procesos de reubicación en el Pacífico: trabaja estrechamente con las comunidades fiyanas en zonas costeras vulnerables y constituye un ejemplo emergente de buenas prácticas de inmovilidad voluntaria. El proyecto de directrices de reubicación de Fiyi incluye un procedimiento a seguir en caso de que la reubicación física se considere necesaria pero una comunidad decida no trasladarse. Este procedimiento incluye: respetar la inmovilidad voluntaria ante todo; indagar las razones de la inmovilidad voluntaria; mantener debates con la comunidad sobre las opciones de adaptación y la tenencia de la tierra; incluir cuestiones de cambio climático en el plan de estudios de educación primaria y secundaria; y garantizar una preparación psicológica y emocional para los efectos climáticos.

Sin embargo, las directrices también establecen que la reubicación puede ponerse en práctica en casos extremos para evitar víctimas fatales. Si, hipotéticamente, un conjunto de directrices estipulara que la reubicación **no** se llevara a cabo aún en el peor de los casos, también se debería poner en marcha un fuerte apoyo ético y legal para garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana a quienes decidieran permanecer de forma voluntaria. Esto debería incluir evidencia legal aceptable de que todas las opciones de adaptación local se han agotado, que se ha mantenido un diálogo detallado sobre las consecuencias de la

inmovilidad y que la decisión de permanecer en ese lugar es completamente voluntaria. En situaciones como estas, sería necesario formular normas jurídicas vinculantes para garantizar que los derechos humanos y la dignidad humana sean la máxima prioridad.

Conclusión

La inmovilidad voluntaria requiere de un diálogo transcultural y de nuevos tipos de apoyo para los derechos humanos y la dignidad humana, prestando especial atención a comprender y apoyar de una mejor manera los sentidos de pertenencia indígenas. El que existan o no marcos de gobernanza que permitan dicho diálogo y protección es una pregunta importante para la investigación y las políticas sobre la migración forzada. Los sentidos de pertenencia indígenas suelen expresarse pero no son escuchados porque las instituciones internacionales no son lo suficientemente receptivas a las cosmovisiones indígenas. Las expresiones de inmovilidad voluntaria se vuelven éticamente desafiantes cuando se articulan en términos del derecho a morir. ¿Cómo puede la comunidad internacional participar en esto? Está claro que se necesitan nuevas políticas y marcos legales y, para que eso suceda, la inmovilidad voluntaria entre las comunidades indígenas debe ser tomada en serio por las comunidades políticas y de investigación relacionadas con la migración forzada, no desestimarla debido a las emociones implicadas y la complejidad ética.

Carol Farbotko Carol.Farbotko@csiro.au

Investigadora social, División de tierra y agua, Organización de Investigación Científica e Industrial del Commonwealth de Australia (CSIRO)
www.csiro.au

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

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Matthew Gibney

Refugee Studies Centre

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy W Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

GCERF

Erin Mooney

UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Emilie Wiinblad Matheo

UNHCR

Richard Williams

Independent consultant

El papel de la sociedad civil en Hong Kong

Roy Njuabe

Las organizaciones locales pueden ayudar significativamente con la prestación de servicios, la integración y la defensa de los intereses de los afectados.

En Hong Kong se tarda años en tramitar las solicitudes de asilo y mientras tanto a los solicitantes no se les permite trabajar para ganarse la vida y apenas reciben ayuda del Estado. En comparación con el resto del mundo, Hong Kong tiene la tasa más baja de reconocimiento de refugiados: alrededor del 0,7%. Incluso cuando una persona recibe la condición de refugiada, no se le concede el derecho de residencia en Hong Kong sino que es derivada a ACNUR para su reasentamiento en un tercer país.

La mayoría de los solicitantes de asilo solían recibir HK\$ 1000 (US\$ 128) mensuales del Estado para el alquiler, que se ingresaban directamente en la cuenta bancaria del arrendador, y cada diez días podían pasar por unas tiendas concretas a recoger alimentos por valor de HK\$ 300. Sin embargo, los altos alquileres de Hong Kong hacían que para los solicitantes de asilo fuese difícil encontrar incluso una habitación pequeña asumible con la cantidad de dinero que se les proporcionaba y muchos acabaron viviendo en las calles o en chabolas mal acondicionadas en zonas remotas de la región de los Nuevos Territorios.

Para responder a esto, la iglesia Vine Church y otras grandes iglesias crearon una red de apoyo para ayudar a los solicitantes de asilo complementando la asistencia de alquiler que les asignaba el Gobierno con una cuantía que, al menos, fuera suficiente para alquilar una habitación pequeña en la ciudad. Algunas iglesias empezaron además a concienciar a la comunidad local sobre los retos a los que se enfrentan los refugiados y solicitantes de asilo, así como los beneficios que estos pueden aportar.

Para contrarrestar los estereotipos mediáticos negativos, las iglesias organizaron visitas a escuelas, iglesias locales y organizaciones comunitarias donde grupos de refugiados y solicitantes de asilo pudieran

compartir no solo los retos a los que se enfrentan, sino también sus aptitudes. Por ejemplo, un equipo de percusionistas y bailarines africanos compartieron sus conocimientos con diferentes grupos juveniles de Hong Kong, mientras que un solicitante de asilo con conocimientos agrícolas ayudó en la producción de cultivos para consumo local. Estas iniciativas rompen los estereotipos y demuestran que los refugiados quieren contribuir a la comunidad.

Los refugiados se convirtieron en sus propios embajadores y nuestros programas de divulgación fueron cambiando gradualmente la visión que los residentes autóctonos tenían de ellos. Algunos residentes se unieron a campañas públicas que exigían al Gobierno la creación de un sistema de bienestar social mejor para los refugiados. Además de la divulgación entre la comunidad local, las iglesias y las ONG de Hong Kong también escribieron cartas al Gobierno, participaron en protestas en las calles y proporcionaron asistencia jurídica a los refugiados. Todas estas campañas, procedentes de diferentes sectores de la sociedad, presionaron al Gobierno para que mejorase sus políticas sobre refugiados y solicitantes de asilo.

Aunque lentamente, al menos se han hecho algunos progresos. El Gobierno ha aumentado la ayuda mensual de alquiler a HK\$ 1500 y la ayuda mensual por alimentos a HK\$ 1200 en forma de tarjeta alimentaria válida en muchos puntos de la ciudad.

La sociedad civil de Hong Kong seguirá desempeñando un papel importante ayudando a los refugiados a integrarse, a ganarse la vida y a compartir su talento y aptitudes para que puedan planificar su futuro y vivir con dignidad.

Roy Njuabe njuabe.roy@gmail.com

Director de programa, The Vine Community Services Limited www.vcsl.org

