

De la coexistencia a la cohesión en las relaciones entre refugiados y comunidades de acogida

Cory Rodgers

Mejorar la “cohesión” se ha convertido en un objetivo común en los contextos de acogida de refugiados. Pero el término se utiliza a menudo sin una definición clara, lo que tiene consecuencias para las políticas y programas.

En la última década, se ha prestado cada vez más atención a las tensiones entre la población refugiada y las comunidades de acogida, especialmente en contextos de desplazamiento prolongado. ACNUR reconoce desde hace tiempo que los desplazamientos en masa pueden tener consecuencias negativas para las comunidades de acogida. La Declaración de Nueva York de 2016 reconoció que la mayoría de los refugiados viven en países de renta baja o media, donde a menudo se les considera una carga para una infraestructura social ya sobrecargada, o como competencia de cara a las limitadas oportunidades económicas.

Ya en la década de 1970, el programa de ayuda a los refugiados y de desarrollo intentó reducir estas cargas aprovechando la ayuda a los refugiados como inversión en la infraestructura local¹. Incluso a falta de una política oficial, ACNUR ha introducido derechos de asistencia *ad hoc* en respuesta a las peticiones locales, como permitir a las poblaciones de acogida acceder a los servicios de los campamentos o darles prioridad en las oportunidades de empleo.

Más allá de la preocupación por la supuesta carga de acoger a la población refugiada, las comunidades locales también pueden mostrar actitudes discriminatorias por motivos de raza, etnia, religión, nacionalidad o cultura. Estas actitudes pueden estar muy arraigadas, sobre todo cuando se basan en el doloroso recuerdo de episodios históricos de violencia e injusticia. Por ejemplo, a veces se confunde a la población desplazada siria en el Líbano con el régimen sirio que ocupó el país desde 1990 hasta 2005. En Kenia, a los refugiados somalíes se les ha tratado como si fueran una amenaza para la seguridad debido a las atrocidades cometidas por los militantes de Al Shabab, como el ataque al centro comercial Westgate en 2012 y la masacre de la Universidad de Garissa en 2015.

El problema de la tensión en los contextos de acogida de refugiados no es nada nuevo. Lo novedoso es la aplicación del concepto de “cohesión” por parte de los actores del sector de la protección de los refugiados. En

Bangladesh, el descenso de la tolerancia entre las comunidades cercanas al campamento de Cox’s Bazaar ha hecho que se reclame una mayor atención a la cohesión social en los programas de ayuda². En el asentamiento de Kalobeyei, en Kenia, un estudio de 2019 encargado por ACNUR investigó el impacto de la ayuda en efectivo sobre la cohesión social³. Y en los planes regionales de respuesta a la población refugiada de Siria y Venezuela, los actores del sector de la ayuda están incorporando ahora la cohesión a sus programas en los países colindantes.

En el pasado, los actores del sector de la protección de los refugiados se centraban en la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz y la “coexistencia”. Estos términos tienen que ver con mitigar las tensiones e inculcar unos valores mínimos de tolerancia. Se trata de algo relativamente modesto en comparación con todo lo que conlleva el concepto de “cohesión”, que implica una visión más ambiciosa en pos de la promoción de la confianza, la pertenencia social, la inclusión económica y la participación política. Además, mientras que la coexistencia presupone que múltiples colectivos conviven unos al lado de otros, la cohesión resta importancia a las fronteras entre ellos. Las diferencias gramaticales son reveladoras: se habla de coexistencia “entre” los refugiados y quienes los acogen, pero se fomenta la cohesión “dentro” de una comunidad diversa, como se ejemplifica en los enfoques por áreas⁴ para la asistencia, cada vez más comunes.

¿Un objetivo político fragmentado e importado?

Aunque está cada vez más presente en el discurso sobre la protección de los refugiados, ACNUR no cuenta con una política oficial sobre cohesión social. Más bien, el concepto aparece en diversos ámbitos políticos, con definiciones diferentes y no articuladas. El Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) cita la cohesión como un potencial beneficio de las actividades deportivas y culturales. Esto define la cohesión principalmente en términos de relaciones “horizontales” o “intercomunitarias”. Sin embargo,

la Guía Operativa sobre Rendición de Cuentas a las Personas Afectadas (AAP, por sus siglas en inglés) publicada por ACNUR exige que se incluya a todas las comunidades (también las de acogida) en los mecanismos de toma de decisiones y de retroalimentación para garantizar que todos tengan voz en la formulación de políticas. Esto se corresponde con la dimensión “vertical” o “comunidad-institución” de la cohesión.

ACNUR ha importado su enfoque político de la cohesión social sobre todo a través de alianzas con otras organizaciones. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se elaboró bajo la dirección de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y aborda la cohesión de forma más explícita que el GCR, ya que el objetivo 16 se compromete a “empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social”. La OIM ha hecho de la cohesión un elemento central dentro de su estrategia para la integración de los migrantes y ha puesto en marcha una iniciativa sobre Diversidad, Inclusión y Cohesión Social⁵.

Del mismo modo, desde hace mucho la cohesión social es un elemento de las estrategias de desarrollo del PNUD y del Banco Mundial. El PNUD colabora con ACNUR a través de la Alianza para abordar los Desplazamientos Forzados, que es sobre la que se sustenta la respuesta regional a los refugiados de Siria. El Banco Mundial ha colaborado con ACNUR en su Proyecto sobre las Repercusiones de las Respuestas de Desarrollo sobre el Desplazamiento en el Este y el Cuerno de África, así como en su Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados.

Dotar de coherencia la política de cohesión

Aunque ACNUR se apoya en los enfoques de sus socios en lo que respecta a la cohesión social, es necesaria una estrategia más explícita sobre el papel específico que esta juega en su mandato. Las entrevistas con profesionales en el Líbano y Kenia sugieren una incertidumbre generalizada e incluso discrepancias acerca de lo que significa la cohesión y de qué formas podría integrarse en los programas de ayuda a los refugiados y medirse para su seguimiento y evaluación.

Las entrevistas con antiguos y actuales miembros del personal de ACNUR sugieren que la cohesión tiene un papel que desempeñar en al menos dos de sus Divisiones. En el caso de la División de Protección Internacional, la cohesión puede ayudar a evitar el daño a los refugiados en los lugares donde buscan asilo.

Las comunidades de acogida hostiles hacia los refugiados o resentidas porque la ayuda se centre en ellos pueden actuar en su contra, incluso mediante desalojos forzosos, robos o incluso violencia física. Si consideran que la ayuda se distribuye de manera injusta, también existe el riesgo de que los países o comunidades de acogida tomen medidas para impedir que se preste dicha ayuda. Por tanto, la gestión de las tensiones entre la población refugiada y las comunidades de acogida es fundamental para mantener el “espacio de protección”.

En cuanto a la División de Resiliencia y Búsqueda de Soluciones, la cohesión puede ayudar a alcanzar “soluciones locales”, definidas por el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias como “acuerdos que no sustituyen, sino que [más bien] complementan y facilitan el acceso a soluciones duraderas”⁶. Los refugiados a menudo se encuentran en situaciones en las que la plena integración legal, incluida la naturalización, no es políticamente viable a corto plazo. En este caso, los programas de cohesión social persiguen un objetivo menos ambicioso: hacer más tolerable el exilio y facilitar formas limitadas de inclusión social y económica. Cuando la población refugiada puede participar en la vida social, económica y política de sus comunidades de acogida, aumenta su capacidad para buscar soluciones duraderas en sus propios términos. Esto puede ser un paso hacia la integración local, o un trampolín hacia la repatriación voluntaria o la búsqueda de vías complementarias a terceros países.

Integrar la cohesión en los programas de ayuda

Con un sentido más claro de las metas políticas, los objetivos de cohesión social pueden incorporarse de forma más coherente y efectiva a los programas de ayuda a los refugiados. Esto incluiría el desarrollo de parámetros para medir las mejoras en la cohesión, y la evidencia a partir de la cual se diseñan las intervenciones. Entre las cuestiones clave que requieren estudios de investigación y evidencias se encuentran las siguientes:

¿Implica la cohesión que haya integración, inclusión o interacción? El término cohesión se aplica a un amplio abanico de modelos de intervención. Uno de los enfoques consiste en invertir en infraestructuras compartidas, como carreteras, redes eléctricas y sistemas de suministro de agua, y en servicios como la educación, la atención sanitaria y la gestión de

residuos, que pueden verse tensionados por la llegada de poblaciones desplazadas. Un segundo enfoque consiste en incluir a los miembros de las comunidades de acogida entre los beneficiarios de los programas que normalmente están destinados a los refugiados. Este enfoque respondería a las acusaciones de que la ayuda se centra en los refugiados, y pretende reducir el grado de rencor de la población de acogida. Sin embargo, la lógica de los programas que apoyan este enfoque se basa en las perspectivas económicas —es decir, la medida de los costes y beneficios de la acogida— en vez de hacerlo en las perspectivas antropológicas y sociológicas. Un tercer modelo se centraría en aumentar y mejorar las interacciones entre las distintas comunidades. Este enfoque está respaldado por estudios que muestran una correlación positiva entre las interacciones y las percepciones entre los colectivos.

¿Debería la cohesión ser un área distinta de los programas o integrarse en otros sectores?

Algunos proyectos tienen como objetivo principal la cohesión, como los centrados en la educación para la paz, los mecanismos de resolución de conflictos y el diálogo comunitario. Pero en muchos proyectos se ha incorporado la cohesión a otros sectores, como los de infraestructuras, donde se da empleo tanto a la población refugiada como a la población local durante el proceso de construcción, o los relativos a los medios de subsistencia, que amplían el apoyo empresarial a ambos colectivos.

¿Deberían los programas de cohesión estar dirigidos a un público concreto?

Mientras que algunos enfoques de los programas de cohesión social son ampliamente inclusivos o de ámbito comunitario, otros se centran en sectores de población específicos. Los programas basados en la vulnerabilidad dan por hecho que serán los miembros más desfavorecidos de la población de acogida los más propensos a lanzar acusaciones de que la ayuda se centra en la población refugiada. Por tanto, incluirlos como beneficiarios de la ayuda reducirá las tensiones sobre la distribución de la misma. Algunos proyectos se dirigen a los jóvenes, más propensos a participar en enfrentamientos físicos, mientras que otros se dirigen a las mujeres, que son quienes pueden tender puentes entre las comunidades.

¿Cuál es la mejor manera de hacer un seguimiento de las tensiones y de la cohesión?

El seguimiento de las tensiones sociales se basa a menudo en encuestas de percepción

que permiten conocer cómo perciben a los miembros de otros colectivos. Sin embargo, estas encuestas suelen estar basadas en categorías abstractas, a partir de la nacionalidad o la condición jurídica, por lo que inducen a las personas encuestadas a pensar en estereotipos en vez de en sus relaciones reales con la gente⁷.

Por último, ¿cuáles son los efectos no deseados de la gestión de las relaciones entre la población refugiada y las comunidades de acogida?

A veces se da por sentado que una mayor atención a las comunidades de acogida es un paso en la dirección correcta. Pero al ampliar la ayuda a la población local se corre el riesgo de dejar de lado al Estado y hacer que se creen expectativas acerca de “los derechos para la población de acogida”, lo que obliga a las organizaciones que se dedican a la protección de los refugiados a desviarse de su mandato y eso aumenta los costes. Estos sobrecostes podrían menoscabar el espacio de protección en un sistema de ayuda ya infrafinanciado. Además, estos derechos pueden crear más tensiones entre la población de acogida⁸. Las tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida son inherentemente políticas, y los intentos de abordarlas pueden politizar aún más las etiquetas existentes.

Cory Rodgers

cory.rodgers@qeh.ox.ac.uk @coryjrodgers
Investigador adjunto sénior, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford

1. Crisp J (2001) “Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process”, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 43, Ginebra
2. Olney J, Badiuzzaman M, Azizul Hoque M (2019) “Social Cohesion, Resilience and Peace Building Between Host Population and Rohingya Refugee Community in Cox’s Bazar, Bangladesh”, Centre for Peace and Justice, BRAC University, Daca
3. ACNUR e CDA (2019) *Effects of Cash on Social Cohesion in Kalobeyei Settlement, Kenya: A Do No Harm Assessment*. bit.ly/cash-kalobeyei
4. Ver Schell J, Hilmi M y Hirano S (2020) “Area-based approaches: an alternative in contexts of urban displacement”, *Revista Migraciones Forzadas* número 63 (disponible solo en inglés y árabe) <https://www.fmreview.org/cities/schell-hilmi-hirano>
5. Ver OIM *Integración y cohesión social de los migrantes*. bit.ly/iom-integracion-sp
6. ACNUR e ICVA (2020) *Local Solutions for Refugees: Key Considerations*. bit.ly/UNHCR-ICVA
7. Esta cuestión se aborda en el artículo de Hunt y Rodgers incluido en este número.
8. Rodgers C (2021) “The ‘Host’ Label: Forming and Transforming a Community Identity at the Kakuma Refugee Camp”, *Journal of Refugee Studies*, Vol 34 Issue 2