

Limitaciones de la asistencia orientada al desarrollo en Uganda

Ulrike Krause

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

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

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

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

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

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

El caso de Uganda

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

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

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

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

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

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

Limitaciones

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

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

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

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

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

¿Más preguntas que respuestas?

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

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

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

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

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

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

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