

Los medios de vida de los refugiados: nuevos agentes, nuevos modelos

Ziad Ayoubi y Regina Saavedra

La comunidad internacional hace cada vez más hincapié en la necesidad de cerrar la brecha entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo. Pero, ¿qué significa esto sobre el terreno en lo que respecta a los medios de vida de los refugiados y a su inclusión económica?

Además de una vivienda, agua, alimentos y acceso a la educación, los refugiados (como todo el mundo) necesitan un empleo productivo. Generar ingresos para satisfacer sus necesidades básicas y mantener a su familia es esencial para la dignidad humana y es un derecho recogido por la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y cada vez hay más pruebas de que los refugiados pueden contribuir al desarrollo económico de los países de acogida si se les permite participar. El capital humano de los refugiados (aptitudes y experiencia) puede aportar nuevos productos y servicios al mercado local, mientras que el capital financiero —como las remesas y la ayuda internacional— puede estimular las economías. Sin embargo, en la mayoría de los países los refugiados siguen sin tener derecho a trabajar.

En cuanto a los países de acogida, **los Gobiernos** deberían empezar por reconocer

que un marco jurídico que permita la inclusión económica de los refugiados puede generar beneficios para estos países y, en segundo lugar, que es preferible otorgar a los refugiados derechos laborales lo antes posible para no impedir o retrasar su potencial contribución a la economía. Los derechos laborales restrictivos fomentan las actividades económicas no estructuradas y privan a los países de acogida de una población económicamente activa que de otro modo pagaría impuestos y consumiría, produciría y vendería bienes y servicios. No es deseable ni lógico posponer los derechos laborales hasta que los refugiados se integren legalmente (por ejemplo, a través de la naturalización), algo que puede llevar mucho tiempo: las personas seguirán trabajando, pero quedarán excluidas de las oportunidades laborales formales y decentes. Las buenas prácticas (en Noruega, Suecia, Dinamarca y Alemania entre otros países) muestran

que el apoyo a la inserción temprana en el mercado laboral —por ejemplo, a través de la certificación de sus aptitudes, cursos de aprendizaje y de planes para poner en contacto a empleadores y potenciales empleados— permite que los refugiados se conviertan en miembros productivos de las comunidades de acogida. Naturalmente, esto es más fácil de lograr en países donde las economías locales pueden asimilar una afluencia de mano de obra y donde existan recursos e infraestructuras para que los refugiados encuentren las oportunidades adecuadas.

Sin embargo, el 84 % de los refugiados del mundo son acogidos por países en desarrollo, muchos de los cuales sufren altas tasas de pobreza y desempleo. En tales contextos, al desarrollar políticas y diseñar programas que promuevan el empleo entre los refugiados se deberán tener en cuenta las preocupaciones de los países de acogida. Aquí es donde los **agentes del desarrollo** pueden ayudar. Un ejemplo significativo es el Mecanismo Mundial de Financiación en Condiciones Favorables del Banco Mundial, que concede préstamos concesionarios a países de renta media que acogen a refugiados con el fin de aumentar las oportunidades laborales y de mejorar las infraestructuras locales, de manera que se beneficie tanto a la población de acogida como a la refugiada. Mientras tanto, los “Principios rectores de la OIT sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo”¹ hablan de la necesidad de marcos de gobernanza adecuados, así como de la importancia del sector privado en la generación de empleos decentes y productivos.

La inclusión económica es, por supuesto, imposible sin la participación de los empleadores, los inversores, los proveedores de servicios y otros **agentes del sector privado**. El proceso para detectar oportunidades que puedan tener unas repercusiones reales para los refugiados y las comunidades de acogida puede ser largo y doloroso, en especial cuando los debates entre el sector humanitario y el privado se llevan a cabo solo a nivel global, lejos de la realidad local.

Mejora de la forma de trabajar

La comunidad humanitaria es cada vez más consciente de que ha de cambiar su forma habitual de trabajar. La Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, ha llevado a cabo recientemente muchos cambios estratégicos, por ejemplo, en las intervenciones basadas en la ayuda en efectivo y en la identificación biométrica, en el desarrollo de estrategias plurianuales con múltiples socios y en los programas de creación de empleo y medios de subsistencia. Muchas intervenciones se centraban tradicionalmente en el desarrollo de aptitudes y en la prestación de subsidios, y se implementaban sin que se hubiese llevado a cabo un análisis real de las necesidades y aptitudes de los refugiados, por lo que carecían del potencial para generar un impacto real y sostenible para los refugiados y mucho menos para las comunidades de acogida. ACNUR, junto con muchos de sus socios y otras organizaciones humanitarias, está avanzando hacia unos programas más especializados, basados en el mercado y orientados a los resultados.

El aspecto más importante de esta tendencia es el énfasis en la comprensión de las dinámicas del mercado para diseñar su programación de medios de vida. Para apoyar esto, ACNUR publicó sus Criterios Mínimos para la Programación de Medios de Vida² y, en colaboración con la Organización



ACNUR/Mark Henley

Dos refugiados eritreos participan en el programa de prácticas de seis meses de IKEA en Suiza. Al finalizar, los refugiados pueden solicitar un puesto permanente. En septiembre de 2017, 13 de los 36 que habían completado el programa de prácticas habían sido contratados por IKEA.

Internacional del Trabajo, OIT, unas directrices sobre la necesidad de identificar y priorizar sectores específicos para luego analizar las oportunidades de inclusión de los refugiados dentro de las “cadenas de valor” de cada sector³ a partir del potencial de crecimiento, la relevancia de las aptitudes de los refugiados y la viabilidad de la intervención. La selección del sector tiene en cuenta las tendencias económicas, pero también el contexto político, jurídico y sociocultural, incluidas las leyes, reglamentos y normativas; los servicios de apoyo disponibles, y el perfil de las comunidades de refugiados y de acogida. Este análisis permite a los profesionales detectar oportunidades e intervenciones que podrían aumentar la participación de los refugiados sin exacerbar las tensiones entre ellos y la comunidad de acogida. Algunos ejemplos de estos sectores son los servicios de alimentación en Egipto; el maíz, la mandioca y el cacahuate en Zambia; y los alimentos y bebidas en Costa Rica. En Egipto, un análisis conjunto de la OIT y ACNUR reveló que la formación empresarial y las subvenciones para la puesta en marcha de negocios podían ayudar a los refugiados sirios a capitalizar la popularidad de la cocina de su país, y se diseñaron programas en consecuencia.

A nivel mundial, ACNUR y otras organizaciones están sirviendo de nexo entre los artesanos refugiados y los mercados mundiales a través de la iniciativa MADE51⁴ (Acceso al Mercado, Diseño y Empoderamiento), cuyo objetivo es desarrollar la capacidad técnica de las empresas sociales éticas locales para gestionar las colecciones únicas producidas por los refugiados y apoyarles en la creación de marcas y la comercialización de sus productos a nivel internacional.

El objetivo general de este sistema es trabajar dentro de la dinámica de mercado existente para promover una inclusión económica sostenible de los refugiados. Pero al hacerlo, ACNUR y las agencias humanitarias deben evitar convertirse en agentes del mercado. Históricamente, esto siempre ha sido un reto. Hay muchos ejemplos de programas de formación en medios de vida implementados por organismos humanitarios en los que los refugiados producían bienes que luego vendían directamente a dichos organismos. En el momento en que estos organismos se quedan sin fondos, la actividad cesa y no hay una verdadera participación económica de los refugiados ni beneficios a

largo plazo para la comunidad de acogida. El papel de las agencias humanitarias es el de actuar como facilitadoras, es decir, el de garantizar el acceso de los refugiados y de los miembros vulnerables de la comunidad de acogida a las oportunidades del mercado, sin que las agencias se conviertan en productoras, vendedoras o consumidoras directas. No obstante, las agencias pueden añadir valor desarrollando modelos que demuestren que los refugiados tienen el potencial de contribuir positivamente a la economía local. Dichos modelos deberían pasar luego a manos de los asociados para el desarrollo, de agentes del sector privado o de los Gobiernos para que sean ellos quienes los lideren.

El Modelo de Graduación

Un ejemplo es el Modelo de Graduación, que ACNUR y sus socios llevan aplicando con carácter experimental en diversos contextos desde 2013, en especial en Burkina Faso, Costa Rica, Ecuador y Egipto. El Modelo de Graduación es un enfoque para sacar a las familias de la pobreza ofreciéndoles —dentro de unos periodos determinados— asistencia humanitaria a corto plazo, formación laboral, apoyo al empleo o al autoempleo y una buena parte de asesoramiento por parte de guías. Los guías identifican las necesidades de una familia, bien de protección o de otro tipo, y hacen de enlace entre ésta y los servicios nacionales y locales existentes. Una evaluación llevada a cabo a mitad del periodo de prueba en Santo Domingo (Ecuador) demuestra que este enfoque es prometedor. Tras menos de un año de implementación —y a lo largo de un año en que Ecuador se ha visto castigado por la crisis financiera y por un desastre natural— el 57 % de los hogares disponían de una fuente regular de ingresos, en comparación con el 49 % de antes del inicio del programa; los ingresos mensuales medios de las familias se incrementaron de 269 USD a 282 USD; el 34,6 % de los hogares estaba consiguiendo unos ingresos por encima del umbral nacional de la pobreza (antes el 28,3 %); y el 78 % podía hacer tres comidas al día (antes el 60,4 %).

Los Gobiernos y los agentes del desarrollo utilizan cada vez más el Modelo de Graduación como herramienta de protección social en diversos contextos ajenos a los refugiados, y estos agentes están empezando a colaborar con ACNUR y con las agencias humanitarias para incorporar a las poblaciones desplazadas a sus planes. USAID ha invertido 37 millones

de dólares en un proyecto piloto basado en el Modelo de Graduación en Uganda que estará dirigido tanto a las comunidades de acogida como a los refugiados. En Ecuador, el Ministerio de Inclusión Económica y Social está interesado en colaborar en el Modelo de Graduación para ampliar su propio programa de protección social. Y los retornados y desplazados internos en Afganistán y Pakistán están siendo incluidos en programas basados en el Modelo de Graduación gestionados por instituciones microfinancieras.

La inclusión financiera

Otro ámbito en el que ha sido necesario realizar grandes innovaciones es el acceso a los servicios financieros, ya que los enfoques tradicionales de las iniciativas de microfinanciación que llevaban a cabo las agencias humanitarias han resultado, en muchos casos, insostenibles. En vez de gestionar los fondos rotatorios directamente, ACNUR y sus socios están empezando a adoptar un enfoque facilitador para garantizar el acceso de los refugiados a los servicios financieros. ACNUR está colaborando con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo para establecer un servicio de garantía del crédito para los organismos de servicios financieros que conceden préstamos a los refugiados y a las poblaciones de acogida. El proyecto de garantía ayudará a financiar a tres o cuatro proveedores de servicios financieros que sean económicamente viables y que cuenten con una orientación social, y tiene por objeto fomentar la concesión de préstamos a los refugiados y demostrar que la microfinanciación puede ser viable para este segmento de la población.

El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización también se ha comprometido a apoyar el acceso de los refugiados a los servicios financieros en varios países de África para lo que ha ofrecido apoyo financiero y técnico a los proveedores de servicios que proporcionen acceso a los refugiados a esos servicios.

¿Y después?

Hay que poner a prueba otros modelos e invertir más en desarrollo. Algunos modelos funcionarán mejor que otros y algunas intervenciones que funcionen en algunos sectores de población puede que no lo hagan en otros. Cabe esperar fracasos a medida que la comunidad internacional aprende a satisfacer las necesidades de esta población vulnerable al tiempo que se logran resultados positivos para las comunidades de acogida. Habrá que llevar a cabo un seguimiento constante y, por tanto, invertir en evaluaciones para identificar las lecciones aprendidas y permitir que se repliquen las buenas prácticas.

Ziad Ayoubi ayoubi@unhcr.org

Oficial Superior de Medios de Vida, ACNUR Ginebra

Regina María Saavedra saavedra@unhcr.org

Oficial Asociada de Soluciones Duraderas, ACNUR México

www.unhcr.org

1. <http://bit.ly/ILO-guiding-principles-refugees>
2. www.unhcr.org/54fd6cbe9.pdf
3. OIT/ACNUR (2017) Guía de Intervenciones de Medios de Vida Basadas en el Mercado para las Personas Refugiadas <http://bit.ly/ILO-HCR-2017-es>
4. <http://made51.org>