

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

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

Sarah Deardorff Miller y Julian Lehmann

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

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

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

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

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

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

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

ACNUR y los asociados en el desarrollo de la capacidad

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

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

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

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

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

Julian Lehmann Jlehm jlehm@gppi.net
Coordinador de proyectos, Instituto de Políticas Públicas Mundiales, Berlín www.gppi.net

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