

Revista Migraciones Forzadas

Número 74
noviembre 2024



Financiación de la respuesta al desplazamiento



Revista Migraciones Forzadas

La Revista Migraciones Forzadas (RMF) reúne a un diverso y experto elenco de autores, en particular, a personas con experiencia vivida en la migración forzada, para fomentar aprendizajes y debates prácticos que mejoren los resultados para las personas desplazadas por la fuerza. Nuestra revista insignia está disponible de manera gratuita para nuestra audiencia internacional en inglés, árabe, francés y español, tanto en línea como en formato impreso. Hay contenido audiovisual asociado disponible en línea.

Revista Migraciones Forzadas (FMR)

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development
University of Oxford
3 Mansfield Road
Oxford OX1 3TB, Reino Unido

✉ fmr@qeh.ox.ac.uk

🚀 www.fmreview.org/es/

Descargo de responsabilidad: Las opiniones recogidas en la Revista Migraciones Forzadas no tienen por qué reflejar la opinión de las editoras, del Centro de Estudios sobre Refugiados o de la Universidad de Oxford.

Derechos de autor: La RMF es una publicación de acceso abierto.

Para más información, visite la página www.fmreview.org/es/derechos-autor/.

ISSN 1460-9819

Traducción: La RMF se edita en inglés y su traducción al árabe, francés y español es responsabilidad de NaTakallam, una agencia de traducción que contrata a personas desplazadas y a integrantes de sus comunidades de acogida. Véase: natakallam.com

Diseño de la revista: hartgraphics.co.uk



*Fotografía de la portada:
Un refugiado sirio en
Jordania cuenta la asistencia
en efectivo que recibe
mensualmente de ACNUR,
diciembre de 2021.
Autoría: ACNUR/Lilly Carlisle*

De las editoras

Las respuestas al desplazamiento forzado, desde la asistencia humanitaria concedida por Gobiernos acaudalados hasta las remesas procedentes de comunidades en la diáspora, dependen de la financiación de una variedad de actores y dejan traslucir sus intereses y prioridades. En los últimos años, han surgido nuevos actores y enfoques sobre la financiación. A su vez, las fuentes tradicionales de financiación de las ayudas mutuas para las comunidades, que lideran los Gobiernos, están cambiando. Existe una tendencia creciente a localizar la financiación, lo que ha generado debates cruciales sobre la relación entre financiación y poder.

¿Qué implican estos cambios para las personas desplazadas por la fuerza y las estrategias de respuesta a los desplazamientos? ¿Cómo influye la financiación de la respuesta a los desplazamientos en las decisiones de las personas desplazadas por la fuerza y sus comunidades, en las economías locales e internacionales y en las tendencias y acontecimientos geopolíticos en general? El presente número pretende responder a estas y a otras muchas cuestiones.

Queremos agradecer a la Fundación Conrad N. Hilton por su colaboración en este número y por su preámbulo, que pone en evidencia su enfoque dinámico para la inversión en organizaciones lideradas por personas refugiadas y en los mercados emergentes en los que habitan. También agradecemos a nuestro equipo de revisión, compuesto por Bahati Kanyamanza, Helidah Ogude-Chambert, Lauren Post Thomas, Bari Shorey, An dhira Yousif Kara y Leah Zamore, así como a nuestro mentor, Kinan Alajak, por contribuir con sus conocimientos y pericia al proceso de selección y perfeccionamiento de los artículos.

Los autores y las autoras que participan en este número analizan las fuentes de financiación para la respuesta a los desplazamientos y la manera en la que los intereses de estas fuentes afectan a las personas refugiadas y desplazadas. Merve Edilmen explora el impacto de la financiación



Emily Arnold-Fernández



Catherine Meredith



Alice Philip

de donantes del Golfo en los programas destinados a empoderar a las mujeres refugiadas en Turquía, mientras que Frederike Onland y Mohammad Abu Srour analizan los beneficios y las limitaciones de la microfinanciación colectiva para las organizaciones palestinas que tienen dificultades para acceder a financiación institucional. Davia Davitti *et al.* analizan las oportunidades y las desventajas de los bonos para las personas refugiadas a partir de un caso de estudio en Finlandia.

Diversos artículos analizan las ventajas de financiar a organizaciones lideradas por personas refugiadas y las dificultades que estas tienen para obtener financiación. Alya Al-Mahdi *et al.* plantean argumentos contundentes sobre la rentabilidad, la sostenibilidad y la eficacia de las organizaciones lideradas por personas refugiadas en Egipto, y explican lo que pueden hacer los donantes para que estos fondos fueran más accesibles. Thomas Gillman *et al.* abordan el proceso de creación del fondo mancomunado de la Asia Pacific Network of Refugees (la Red de Personas Refugiadas de Asia y el Pacífico), que busca posibilitar que más organizaciones lideradas por personas refugiadas puedan obtener financiación. Por su parte, Barri Shorey *et al.* reflexionan sobre su experiencia en inversiones desde la óptica de las personas refugiadas, que ponen en contacto a inversores con empresas que propician mejoras en las vidas de las personas refugiadas.

La financiación del desplazamiento derivado del cambio climático es otra cuestión clave en este número. Christelle Cazabat *et al.* analizan el papel que pueden desempeñar los bancos multilaterales de desarrollo en las soluciones a los desplazamientos como consecuencia de los desastres, a través de inversiones destinadas a la mitigación, la adaptación climática y la infraestructura. Ileana Sînziana Pușcaș y Lorenzo Guadagno examinan los avances en la distribución del Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños, así como la oportunidad que representa para que haya más vías de

financiación climática que apoyen el trabajo relativo a la movilidad humana.

Otros artículos analizan las consecuencias de la financiación escasa o inexistente para la respuesta a los desplazamientos. Abdullah Ali Abbou expone la manera en la que las sanciones internacionales limitan la capacidad de los organismos de ayuda de brindar apoyo a la población civil en Siria. Rémy Kalombo explica que, en la República Democrática del Congo, los actores humanitarios se ven obligados a ceder en calidad y cobertura, lo que dificulta aún más que las personas desplazadas puedan reconstruir sus vidas. Por último, Frowin Rausis *et al.* evalúan los desafíos en materia de financiación a los que hacen frente las agencias de Naciones Unidas dedicadas a las personas refugiadas, que han de lidiar con una estructura de financiación vulnerable y dependiente de una cantidad reducida de Estados donantes.

No hay espacio en este editorial para mencionar todos los artículos de este número, pero confiamos en que esta breve panorámica de los principales temas le inspire a leer el número íntegro. Quisiéramos agradecer a todos nuestros autores y autoras por su gran empeño a la hora de transmitir sus perspectivas. Gracias a ello, contamos con un número de la RMF que, a nuestro entender, propiciará diálogos entre las personas que intervienen en la toma de decisiones sobre financiación y facilitará cambios positivos para las personas en situación de desplazamiento forzado.

Un cordial saludo,

Catherine Meredith, Emily Arnold-Fernández y Alice Philip

Editoras de la Revista Migraciones Forzadas

Contenido

- p.6** Preámbulo
Fundación Conrad N. Hilton
-
- p.7** Cambio de estrategia: la contribución del Banco Mundial a la respuesta al desplazamiento forzado
Martha Guerrero Ble y Bahati Kanyamanza
-
- p.11** Empoderar a mujeres refugiadas sirias: impacto de la financiación humanitaria que aportan donantes de Estados del Golfo
Merve Erdilmen
-
- p.15** Las remesas inversas son ahora la nueva normalidad en Ucrania: evidencias de Alemania y Austria
Taras Romashchenko
-
- p.19** Apoyo comunitario en campamentos de personas refugiadas con financiación insuficiente: historias de Aysaita y Dadaab
Boel McAteer
-
- p.23** ¿Quién maneja los fondos en la microfinanciación colectiva para organizaciones palestinas?
Frederike Onland y Mohammad Abu Srou
-
- p.27** Más allá de los indicadores: enseñanzas extraídas de financiar el Pacto de Jordania
Katharina Lenner y Lewis Turner
-
- p.31** Bonos para personas refugiadas: inversión con impacto social y consecuencias para la protección internacional
Daria Davitti, Sara Arapiles y Pablo Pastor Vidal
-
- p.35** Repensar los enfoques sobre financiación para ayudar a PDI: aprendizajes de Afganistán
Olivier Lavinal, Lauren McCarthy y Nassim Majidi
-
- p.39** Personas refugiadas al servicio de su comunidad: financiación de organizaciones de personas refugiadas en Egipto
Alya Al-Mahdi, Buay Peter Kun y Daowad Adam
-
- p.43** Filantropía participativa en Asia y el Pacífico: un caso de estudio de un fondo de OLR a OLR
Thomas Gillman, Najeeba Wazefadost, Mike Poots y Adama Kamara
-
- p.47** Enseñanzas del modelo de subvenciones de la Iniciativa de Liderazgo para Personas Refugiadas
Mohamed Ahmed, Rawan Raad, Diana Essex-Lettieri y Julia Zahredine
-
- p.52** No se reconoce, integra ni financia a OLR en la respuesta al desplazamiento
Alexandra Spencer, Rufus Karanja, Andhira Yousif Kara y Caitlin Sturridge
-
- p.56** Transformar las crisis en oportunidades: el poder y el potencial de las inversiones que incorporan la óptica de las personas refugiadas
Barri Shorey, Lauren Post Thomas, Lindsay Camacho, Kate Montgomery, Tim Docking, Selen Ucak y Morten Schacht Högnesen
-
- p.62** El papel de los bancos multilaterales de desarrollo en las soluciones al desplazamiento por desastres
Christelle Cazabat, Steven Goldfinch y Faisal Abdul

- p.66** Un modelo de seguros para la financiación vinculada al desplazamiento climático
Harrison Munday
-
- p.70** El dinero lo cambia todo: aprovechar la financiación climática para la movilidad humana
Ileana Sínziana Puşcaş y Lorenzo Guadagno
-
- p.74** Aplicación de un análisis multisectorial a la financiación de la respuesta al desplazamiento forzado
Purvi P. Patel y Adithya Prakash
-
- p.78** Financiación de la respuesta de Brasil a las personas desplazadas de Venezuela: implicaciones y lecciones aprendidas
Cláudio Antônio Klaus Júnior
-
- p.81** El costo indeterminable de los campamentos: implicancias para una respuesta sostenible a las personas refugiadas
Lucy Earle, Kate Crawford y Margarita Garfias Royo
-
- p.85** Cómo lograr que la ‘nueva normalidad’ de la financiación humanitaria beneficie a las comunidades desplazadas
Ciaran Donnelly y Reva Dhingra
-
- p.90** Potenciar la financiación basada en resultados para aprovechar cada dólar al máximo
Sebastián Chaskel, Gabriela Vargas, Mateo Zárate, Ana María Pérez y Nicolás Hernández
-
- p.95** El impacto de las sanciones internacionales en la ayuda humanitaria en Siria
Abdullah Ali Abbou
-
- p.98** Agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas: estructuras de financiación frágiles y crisis de legitimidad en ciernes
Frowin Rausis, Maud Bachelet y Philipp Lutz
-
- p.102** Falta de financiación en situaciones de desplazamiento prolongado: caso de estudio sobre alojamiento en la RDC
Rémy Kalombo
-
- p.105** Beneficios de facilitar que personas refugiadas rohinyás en Bangladés accedan a sistemas bancarios
Mohammad Azizul Hoque, Tasnuva Ahmad y Mohammed Taher
-
- p.109** Manténgase al día con la RMF

Agradecemos a nuestro elenco de donantes por su apoyo: A la Fundación Conrad N. Hilton por la colaboración y el apoyo que ha prestado en este número, así como al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza por haber financiado la labor continua de RMF en 2024.

Personal de RMF

Alice Philip (Directora Editorial), Emily E. Arnold-Fernández (Directora Editorial Adjunta), Catherine Meredith (Editora Adjunta), Maureen Schoenfeld (Asistente de Difusión y Finanzas) y Sharon Ellis (Asistente Administrativa).

Preámbulo

de la Fundación Conrad N. Hilton

La financiación de la respuesta a los desplazamientos forzados no está a la altura de su cometido. Las necesidades de las personas refugiadas y de sus comunidades de acogida exceden por completo los recursos existentes, mientras que el fenómeno del desplazamiento sigue creciendo. La comunidad internacional sigue promoviendo un modelo de ayuda diseñado por un grupo reducido de personas a modo de parche para responder a los problemas a corto plazo. Pese a los numerosos llamamientos para transformar el sistema humanitario y de desarrollo, todavía no se ha replanteado este modelo de ayuda para responder a la realidad actual de las crisis de desplazamientos prolongados y a gran escala. No podemos seguir favoreciendo y dependiendo de un sistema inadecuado que anima a que los actores tradicionales hagan más de lo mismo, sobre todo cuando los fondos escasean. Este enfoque no hace más que perjudicar a los países y las comunidades que cada año reciben aún menos recursos de los donantes, sin que haya un replanteamiento radical del sistema de ayuda.

Para transformar el sistema humanitario, será necesario dismantelar muchos de los modos de trabajo anquilosados y con enfoque descendente que existen en la actualidad. Aunque la asistencia humanitaria a corto plazo puede seguir siendo útil en crisis agudas, el sistema en general debería reorientarse hacia estrategias de financiación y ejecución que puedan propiciar cambios sostenibles. Los actores humanitarios (responsables de la ejecución, instituciones multilaterales y donantes) deben pensar de forma no convencional, ir más allá de la ayuda tradicional y considerar qué se necesita de esos actores locales e internacionales no tradicionales, que están capacitados para

identificar oportunidades e invertir en mercados y comunidades de manera eficaz. Tanto a escala mundial como local, precisamos formas nuevas e innovadoras de financiar las respuestas a los desplazamientos.

Identificar los desafíos que obstaculizan una financiación eficaz para la respuesta al desplazamiento forzado y encontrar soluciones creativas a estos desafíos impulsadas por la comunidad es lo que llevó a la Iniciativa de Refugiados de la Fundación Conrad N. Hilton a patrocinar este número de la Revista Migraciones Forzadas. Esperamos que este número inspire a otros donantes filantrópicos a aprovechar su flexibilidad y potencial catalizador para mitigar los supuestos riesgos de invertir de manera directa en organizaciones lideradas por personas refugiadas y en los mercados emergentes en los que habitan. Esperamos que quienes intervienen en la ejecución se sientan en posición de instar a los donantes a que les concedan el margen suficiente para diseñar y trabajar más a largo plazo, de formas que respondan a factores climáticos y al mercado, bajo el liderazgo de las personas refugiadas. Esperamos que las instituciones gubernamentales, bilaterales y multilaterales cumplan con los compromisos que asumieron para priorizar la provisión directa de fondos a las poblaciones y mercados a los que pretenden atender, que dejen de trabajar de manera compartimentada y que permitan a sus socios pensar de manera creativa. Esperamos también que el sector privado siga nuestros pasos, asuma riesgos y realice inversiones significativas (prometemos que el retorno a la inversión también será significativo) en aquello que podamos demostrar que funciona.

Las comunidades desplazadas por la fuerza merecen mucho más. Si estos artículos nos permiten identificar medidas concretas para lograr un modelo más idóneo para responder a los desplazamientos, quizás podamos empezar a transformar el sistema y generar un cambio sostenible.

Lauren Post Thomas
y **Barri Shorey**

Fundación Conrad N. Hilton

www.hiltonfoundation.org/work/our-initiatives/refugees/

Cambio de estrategia: la contribución del Banco Mundial a la respuesta al desplazamiento forzado

Martha Guerrero Ble y Bahati Kanyamanza

El Banco Mundial se ha convertido en un agente destacado en la respuesta al desplazamiento forzado. Sin embargo, mediante una mejor coordinación con organismos humanitarios y una participación más significativa de las personas refugiadas, podría intensificar aún más su contribución.

En los últimos años, el Banco Mundial ha supuesto un modelo para la intervención de los bancos de desarrollo en contextos de desplazamiento forzado. Ha proporcionado instrumentos de financiación para apoyar a países de acogida y ha fomentado la inclusión de la población refugiada en los sistemas nacionales. De ese modo, el Banco Mundial incorpora una perspectiva de desarrollo de mediano a largo plazo que reconoce las contribuciones de las personas refugiadas a sus comunidades de acogida y promueve reformas políticas que favorecen su inclusión. Mientras la institución sigue aprendiendo a desenvolverse en el espacio de la población refugiada, también está reconfigurando la naturaleza misma del sistema de respuesta para las personas refugiadas.

Sin lugar a dudas, el papel del Banco Mundial en el ecosistema de los desplazamientos forzados seguirá cobrando importancia. Sin embargo, su intervención aún es bastante reciente y existen muchos retos que se interponen a que sus inversiones tengan un impacto tangible en la vida de las personas refugiadas y sus comunidades receptoras. El Banco Mundial debe asegurarse de que sus inversiones no solo concuerden con las exigencias sobre el terreno, sino que también disminuyan la necesidad de ayuda humanitaria. En particular, debe fomentar la inclusión genuina de personas refugiadas en sus programas de desarrollo para verificar que sus proyectos respondan con mayor precisión a las necesidades de esta población.

¿Cómo apoya el Banco Mundial a las personas refugiadas?

El principal mecanismo del Banco Mundial para apoyar a la población refugiada es el Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados¹. El objetivo de este servicio es

reforzar la capacidad de los países de acogida para hacer frente a las crisis de personas refugiadas y promover la inclusión de esta población en los sistemas nacionales. El Banco Mundial creó el servicio en 2017 y renueva su apoyo financiero cada tres años. Se trata de una financiación en condiciones favorables e incluye componentes de subvención, préstamos a tasas de interés inferiores a las del mercado y otras condiciones de financiación ventajosas. En el ciclo actual (2022-2025), el servicio puede invertir hasta USD 2400 millones en naciones de ingresos bajos que acogen a un gran número de personas refugiadas. Desde su creación, el total de las inversiones de este servicio supera actualmente los USD 4600 millones, de los que se han beneficiado ya 17 países de acogida.

A fin de poner en práctica el Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados, el Banco Mundial trabaja directamente con los Gobiernos de acogida para definir las necesidades de desarrollo y las áreas prioritarias de inversión. Si bien el Banco Mundial negocia las inversiones con los países prestatarios, en última instancia son estos los que determinan y llevan a cabo los proyectos. Algunas inversiones se centran en infraestructuras y desarrollo de capacidades. Por ejemplo, el servicio financia con USD 40 millones un proyecto de desarrollo comunitario en Camerún² orientado a mejorar las infraestructuras y los servicios socioeconómicos para la población refugiada y la de acogida. Otros proyectos se centran en brindar oportunidades de empleo y aumentar la capacidad de los sistemas de seguridad social y educación para incluir a las personas refugiadas.

El Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados vincula su ayuda financiera a la

creación de políticas que favorezcan la inclusión de las personas refugiadas. Para cuantificar su impacto, el servicio asumió el compromiso de emprender reformas políticas significativas en al menos el 60 % de los países beneficiarios. Gracias a ello, varios países han implementado ya importantes reformas. En Etiopía, al financiar el Programa de Oportunidades Económicas de Etiopía, el servicio ayudó a personas refugiadas a conseguir empleo³. En Liberia, apoyó iniciativas de regularización de personas refugiadas sin estatuto legal. Para hacer un seguimiento de las políticas en materia de personas refugiadas de los países beneficiarios, el Banco Mundial ha creado una herramienta de evaluación: el Marco de revisión de políticas sobre personas refugiadas.

En el caso de las naciones con un alto riesgo de sobreendeudamiento, el Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados proporciona subvenciones completas. En la actualidad, la República del Congo (Congo-Brazzaville) es el único beneficiario del servicio que presenta endeudamiento excesivo, pero más del 47 % de los beneficiarios presentan alto riesgo de tener dificultades para pagar la deuda (según el Análisis de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial)⁴. Para otros países, la financiación otorgada por el servicio incluye a menudo componentes de préstamo. Algunas naciones que acogen a un gran número de personas refugiadas rechazan la financiación del servicio porque consideran que las condiciones son desfavorables. En concreto, es posible que algunas crean que obtener un préstamo para apoyar a la población refugiada no sería lo que más les conviene, a pesar de que la población de acogida también resulta beneficiada.

¿Cómo podría mejorarse el apoyo del Banco Mundial a las personas refugiadas?

Para responder con mayor eficacia a las necesidades de las personas refugiadas, el Banco Mundial debe afrontar algunos retos, como mejorar la coordinación entre sus inversiones y la labor humanitaria o gestionar las relaciones con los Gobiernos (los clientes). En algunos casos, al ser las principales responsables de la toma de decisiones, las naciones prestatarias podrían no dar prioridad a las inversiones en proyectos que atiendan las necesidades sobre el terreno. Además, el Banco Mundial tiene dificultades para

integrar la cuestión de la población refugiada en sus operaciones y equipos nacionales. En ciertos países, el personal nacional tiene una comprensión limitada de tales cuestiones o escaso interés en ellas, lo que afecta al desarrollo de los proyectos.

Otro reto importante para el Banco Mundial se relaciona con aspectos de protección. Al no ser una organización de derechos humanos, se asocia con el ACNUR para evaluar si los posibles países beneficiarios tienen marcos adecuados de protección de la población refugiada antes de determinar su elegibilidad. Sin embargo, algunos Estados beneficiarios del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados, como Bangladés y Pakistán, tienen extensos antecedentes de violaciones de derechos de las personas refugiadas, lo que pone en tela de juicio la idoneidad de las evaluaciones sobre protección y el papel del Banco en la rendición de cuentas de los Estados sobre tales derechos.

Por otra parte, el modelo por países del Banco Mundial podría crear un desajuste de intereses en lo que respecta a las poblaciones refugiadas. Dada la extranjería de las personas refugiadas, los Gobiernos de acogida casi nunca representan sus intereses⁵. Estas personas no tienen derecho a participar en los procesos políticos de los países de acogida ni a influir en las decisiones de los Gobiernos. Por lo tanto, en lo que respecta a la financiación del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados, existe el riesgo de que las negociaciones entre el Banco Mundial y los países prestatarios acallen la voz de la población refugiada. Por ejemplo, en Bangladés, el Gobierno se niega a aplicar enfoques sostenibles a los desplazamientos prolongados⁶. Por eso, la respuesta del país se ha centrado en la ayuda de emergencia y ha restringido la capacidad de las personas refugiadas para circular libremente, trabajar y acceder a servicios, entre otras cosas. Aunque las prioridades del Gobierno de Bangladés son contrarias a los objetivos del servicio, influyen en sus inversiones y limitan su eficacia.

En algunos casos, como el de Kenia, donde gracias al servicio se brindó apoyo a la aplicación de la Ley de Refugiados de 2021, que otorga a las personas refugiadas el derecho al trabajo, la propiedad y los servicios públicos, las inversiones que este realizó han

mejorado considerablemente la respuesta para las personas refugiadas. Sin embargo, en muchos otros países, las inversiones podrían tener un impacto indirecto o incluso marginal, que resulta imperceptible para la población refugiada y quienes trabajan directamente en esa respuesta⁷. A fin de que todos los proyectos del servicio tengan un impacto claro, tangible y cuantificable en la población refugiada y su comunidad de acogida, el Banco Mundial debe aumentar su colaboración, coordinación y diálogo tanto con las personas refugiadas como con agentes de ayuda humanitaria.

Necesidad de una participación significativa de las personas refugiadas

Si el Banco Mundial desea influir en la respuesta al desplazamiento forzado, debe garantizar que se incluya a las personas refugiadas desde un primer momento y que estas participen activamente en cómo establece la institución sus prioridades e inversiones en el espacio de la población refugiada. Las personas refugiadas conocen sus problemas mejor que nadie y saben qué prioridades les resultan importantes. Además, pueden dar la voz de alarma cuando los proyectos no se ejecutan correctamente y contribuir a que las evaluaciones reflejen fielmente la realidad sobre el terreno. En líneas generales, pueden contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la eficacia de las inversiones del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados.

De no implicarse a la población refugiada en la concepción y ejecución de los proyectos y programas que le atañen, podrían llevarse a cabo iniciativas que no concuerden con sus necesidades y realidades. Ese fue el caso del Pacto de Jordania, en el que no se integraron las perspectivas de las personas refugiadas desde el principio, y esto demoró el impacto en sus vidas⁸.

Durante el último año se registraron algunos avances. El Banco Mundial mantuvo conversaciones específicas a nivel mundial con personas refugiadas y organizaciones lideradas por ellas. A nivel nacional, en Uganda el Banco Mundial invitó a organizaciones de personas refugiadas y de la sociedad civil a dar su opinión acerca del informe del Marco de revisión de políticas sobre personas refugiadas. La inclusión de OLR ayudó a poner de relieve cómo algunas políticas de empleo no llegaban a plasmarse en la práctica. Si bien la experiencia

adquirida en Uganda no se ha aplicado a otras naciones beneficiarias del servicio, este caso demuestra que incluir a la población refugiada es factible y genera un impacto positivo.

Perspectivas a futuro

Es evidente que el Banco Mundial ha tenido un impacto significativo con su Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados. Sin embargo, queda margen para ampliar la repercusión de este servicio con el tiempo. Si bien no podemos esperar que el Banco Mundial cambie por completo su modelo operativo para mejorar el servicio, la institución puede tomar varias medidas para mejorar su respuesta para las personas refugiadas:

1. En primer lugar, el Banco Mundial debe asegurarse de que, en la práctica, las inversiones del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados apoyen a países con un historial probado de reformas políticas en favor de la inclusión y la protección de la población refugiada, conforme se indica en sus requisitos de elegibilidad. En particular, el servicio debería concentrar sus recursos en proyectos que permitan a las personas refugiadas acceder a los sistemas nacionales y ser autosuficientes, y reducir así la necesidad de ayuda humanitaria de emergencia. Para lograrlo, el Banco Mundial puede aumentar el nivel de subvenciones a las naciones que tengan políticas inclusivas respecto de la población refugiada, de modo que se creen incentivos para su aplicación. Además, puede establecer una política clara en torno a cuestiones de protección para determinar qué medidas gubernamentales constituyen violaciones flagrantes de los derechos de la población refugiada y poner en marcha un plan de acción para que esas naciones rindan cuentas.
2. En segundo lugar, el Banco Mundial debe colaborar directamente con las organizaciones lideradas por personas refugiadas en la elaboración del Marco de revisión de políticas sobre personas refugiadas y las evaluaciones de protección. El Banco Mundial debería asociarse con organizaciones locales lideradas por personas refugiadas para que aporten información de cara a elaborar este marco y cualquier otra evaluación en los países. De ese modo, estas organizaciones pueden contribuir a que el análisis del entorno

de la población refugiada en los países beneficiarios de la financiación del Banco Mundial sea más completo y a dar la voz de alarma sobre cualquier problema de protección.

3. En tercer lugar, el Banco Mundial debe adoptar un enfoque proactivo para garantizar más transparencia y una mayor coordinación con los agentes de ayuda humanitaria y las personas refugiadas: desde el acceso a los datos públicos sobre los proyectos del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados hasta las consultas periódicas en los países entre las partes interesadas que intervienen en el espacio de la población refugiada. En particular, el Banco Mundial debe garantizar que se incluya a la población refugiada y a las organizaciones humanitarias y lideradas por personas refugiadas en las consultas con las partes interesadas, a fin de utilizar sus aportaciones como fundamento para las prioridades de inversión del servicio. El Banco Mundial puede mejorar la coordinación con los agentes de ayuda humanitaria y asegurar que se escuche y se refleje la voz de las personas refugiadas en las inversiones del servicio si, de manera activa, tiende la mano a las organizaciones humanitarias y lideradas por personas refugiadas y las incluye en las consultas con las partes interesadas.

4. En cuarto lugar, el Banco Mundial debería considerar la integración de las cuestiones del desplazamiento forzado en todos sus equipos y prácticas, en particular aumentando el personal dedicado a supervisar las inversiones en la población refugiada y la coordinación con las partes interesadas a escala nacional. Actualmente, en todo el Banco Mundial solo hay dos personas que coordinan este ámbito. Se necesita más experiencia en desplazamientos forzados para lograr una correcta negociación, planificación e implantación del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados. Además, sin experiencia en este campo, las oficinas del Banco Mundial en los países corren el riesgo de fracasar en sus esfuerzos para mejorar la coordinación con las organizaciones lideradas por personas

refugiadas y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la respuesta para esas personas.

Mientras el mundo sigue sufriendo problemas complejos por el desplazamiento de más de 100 millones de personas, toda iniciativa encaminada a apoyar a la población refugiada debe contar con la participación de las partes interesadas, en especial las personas refugiadas. Ahora, más que nunca, el trabajo del Banco Mundial es fundamental para responder a las necesidades de la población refugiada y contribuir al fomento de enfoques más sostenibles a largo plazo.

Martha Guerrero Ble

Defensora, Refugees International

mguerrero@refugeesinternational.org

X: @MarthaGBle

Bahati Kanyamanza

Director para Alianzas Internacionales,

Proyecto Internacional

de Asistencia a los Refugiados, y

cofundador de

COBURWAS International

bkanyamanza@refugeerights.org

X: @BKanyamanza

1. bit.ly/window-host-communities-refugees
2. bit.ly/cameroon-forced-displacement
3. bit.ly/ethiopia-economic-opportunities
4. bit.ly/debt-toolkit
5. Véase Kanyamanza B y Arnold-Fernández E (2022) 'La representación significativa comienza en la cima: los refugiados en el Comité Ejecutivo del ACNUR', número 70 de la Revista Migraciones Forzadas www.fmreview.org/es/kanyamanza-arnoldfernandez-2-2/
6. Véase International Crisis Group (2023) 'Rohingya Refugees in Bangladesh: Limiting the Damage of a Protracted Crisis' [en inglés] bit.ly/Rohingya-protracted-crisis-report
7. Para consultar más reflexiones sobre la eficacia del Servicio para las Comunidades Receptoras y los Refugiados, véase Center for Global Development (2024) 'Will the Window for Host Communities and Refugees Survive "SimplifIDA"?' [en inglés] bit.ly/WHR-simplifida
8. ODI (2018) *The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts* [en inglés] bit.ly/jordan-compact-lessons

Empoderar a mujeres refugiadas sirias: impacto de la financiación humanitaria que aportan donantes de Estados del Golfo

Merve Erdilmen

La financiación procedente del Golfo que se destina al empoderamiento de mujeres refugiadas podría potenciar su autosuficiencia y autonomía a través de soluciones económicas flexibles e innovadoras. Sin embargo, también podría reafirmar roles de género tradicionales y perpetuar las desigualdades.



Niña refugiada corre por una calle de Gaziantep (Turquía). Autoría: Merve Erdilmen

En 2022, conocí a Nour¹, una refugiada siria que vive en una zona rural de Turquía sin estatus migratorio legal. Desde 2020, cuando quedó embarazada a los 14 años, asiste al Club de Madres Jóvenes, donde recibe servicios de atención de la salud, formación profesional y asistencia mediante dinero en efectivo. Todos estos recursos los brinda Shafak, la única organización no gubernamental (ONG) en la localidad. En el Club de Madres Jóvenes se exhibe un afiche con los nombres de las instituciones benefactoras. La Sociedad de la Media Luna Roja de Qatar, la Sheikh Abdullah Al-Nouri Charity Society de Kuwait y el Gobierno

de Arabia Saudita están entre los principales donantes, y a esto se suman contribuciones menos significativas por parte de organismos de la ONU y otros actores.

Nour era una entre muchas otras mujeres refugiadas a quienes conocí en el transcurso de la investigación que llevé a cabo para mi doctorado, que se centró en las prácticas sobre igualdad de género que emplean a diario las organizaciones lideradas por personas refugiadas en sus comunidades. A medida que se desarrollaba el trabajo de campo, advertí que muchas mujeres refugiadas en Turquía tienen

trayectorias de vida similares, que las acercan a ONG como Shafak en busca de ayuda para ellas y sus familias.

Formas en que las perspectivas de los donantes con respecto al empoderamiento femenino afectan a las mujeres refugiadas

Las mujeres refugiadas son y seguirán siendo el foco de las políticas globales sobre género y de un volumen creciente de fondos humanitarios procedentes de los Estados del Golfo. No obstante, no sabemos prácticamente nada acerca de cómo interpretan las políticas globales sobre género estos donantes, ni cómo la concepción que tienen determina las vidas de las mujeres refugiadas. También desconocemos, en gran medida, las perspectivas de las mujeres refugiadas sobre el impacto que tienen en sus vidas y aspiraciones los servicios que reciben de ONG financiadas por el Golfo. En general, los responsables de formular políticas que abordan la manera en que los enfoques de los donantes afectan el empoderamiento de las mujeres han centrado su atención en donantes occidentales. Han desestimado la repercusión que tienen los enfoques de donantes que no son occidentales en el empoderamiento femenino para la inclusión o exclusión de las mujeres refugiadas con identidades interseccionales, lo que incluye a grupos racializados o con representación insuficiente.

A partir de entrevistas realizadas a personal de organizaciones financiadas por Estados del Golfo que llevan a cabo actividades en Turquía y en forma transfronteriza en la región noroccidental de Siria, y a las personas refugiadas con quienes trabajan, sostengo que los fondos procedentes del Golfo orientados a empoderar a mujeres refugiadas ofrecen soluciones innovadoras a dificultades económicas. Aun así, algunas iniciativas podrían perpetuar los roles tradicionales de género. Si bien algunas mujeres refugiadas perciben de manera positiva la reproducción de roles de género como una forma de reivindicar su autonomía, otras subrayan la necesidad de transformar estos roles para lograr un empoderamiento genuino, mejorar su bienestar y responder con eficacia a las desigualdades de género.

Creciente financiación humanitaria y compromiso con el empoderamiento

femenino por parte de donantes de Estados del Golfo

Los cuatro Estados del Golfo más ricos —Qatar, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y el Reino de Arabia Saudita— se han convertido en grandes donantes humanitarios en las dos últimas décadas. Estos Gobiernos han estado entre los diez principales donantes de ayuda humanitaria a Turquía, el Líbano y Siria desde que se desató el conflicto en ese último país en 2012². También han entablado colaboraciones con organizaciones humanitarias multilaterales y donantes occidentales.

Las iniciativas de colaboración humanitaria entre el Gobierno de Canadá y los EAU, así como la Conferencia sobre Promesas de Contribuciones Humanitarias³ para Siria en 2015, organizada en conjunto por Kuwait y la ONU, implican un diálogo más directo entre donantes humanitarios occidentales y los Estados del Golfo con respecto al logro de objetivos globales. Los donantes del Golfo también se han comprometido al componente sobre igualdad de género y empoderamiento femenino⁴ de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, lo cual derivó en el compromiso oficial de los EAU⁵ de “priorizar la igualdad de oportunidades para mujeres y niñas refugiadas y la inclusión de las personas marginadas” en sus esfuerzos relativos a los ODS en 2021.

Los responsables de políticas destacan los recortes a los fondos humanitarios que realizan los donantes occidentales y anticipan que la tendencia al alza en la financiación de fuentes no occidentales será uno de los rasgos distintivos de la configuración de políticas globales en las próximas décadas, ante lo cual se alerta sobre la importancia de comprender mejor la influencia que tienen los donantes no occidentales en la implementación de los objetivos de género globales.

En investigaciones anteriores se demostró de qué forma las normas de género que buscan promover los donantes afectan la implementación de programas sobre empoderamiento femenino. El mayor volumen de fondos destinados a empoderar a mujeres refugiadas no fue recibido favorablemente por todas las partes. Algunas personas refugiadas y especialistas se mostraron entusiastas, mientras que otros sospechaban que los

discursos sobre empoderamiento estaban siendo cooptados y que las personas refugiadas se estaban transformando en instrumentos retóricos para las aspiraciones políticas de estos poderes emergentes en la región. A su vez, los responsables de políticas en las organizaciones que recibieron financiación mostraron cautela ante las discordancias entre las presunciones de los donantes sobre las causas fundamentales de las posiciones marginadas de las mujeres en sus sociedades, y sus experiencias, necesidades y demandas concretas.

Oportunidades: financiación flexible para responder a las necesidades y demandas de las mujeres refugiadas

Si bien no hay datos exhaustivos sobre la financiación humanitaria de donantes del Golfo, muchas de las organizaciones que reciben apoyo de estos ofrecen una variedad de programas dirigidos a mujeres y niñas. Tales programas suelen encuadrarse en dos categorías: proyectos destinados a generar ingresos para las mujeres a través de capacitación o préstamos y soluciones habitacionales.

Muchas de las mujeres refugiadas a quienes entrevisté destacaron que las organizaciones no gubernamentales y aquellas lideradas por personas refugiadas que reciben fondos de donantes del Golfo contribuyen cada vez más a mejorar su vida cotidiana y les ayudan a alcanzar proyectos de vida. Uno de los logros más notables de las políticas financiadas por Estados del Golfo que abordan el bienestar de las mujeres refugiadas es asegurar un mejor acceso a la vivienda a largo plazo. Estos proyectos de vivienda, por lo general, implican mejorar asentamientos provisionales conformados por tiendas, transformándolos en estructuras permanentes con paredes de cemento, y brindar refugio a personas viudas y hogares encabezados por mujeres. Una ventaja considerable de estos programas radica en la flexibilidad que ofrecen a las organizaciones que los implementan, al posibilitar soluciones creativas que responden con mayor eficacia a las necesidades y los desafíos que enfrentan a diario las mujeres refugiadas.

Una entrevistada, que era madre de dos niños, refirió que, gracias a los aportes de donantes del Golfo, su tienda se transformó en una casa:

“Cuando estuvimos desplazados dentro de Siria y perdí a mi esposo, empezamos a vivir en una tienda en el norte. Muy pronto entendí que no podemos vivir en tiendas por mucho tiempo y que merecemos tener viviendas dignas. Junto con amistades, comenzamos a construir muros de cemento alrededor de las carpas donde vivíamos, porque no había otra forma de pasar el invierno crudo. También pedimos a quienes administraban el campamento que nos ayudaran a mantener los muros, pero no estuvieron dispuestos a colaborar. Un día, nos enteramos de que un donante del Golfo había comprado los terrenos donde vivíamos al propietario. Tenían criterios claros acerca de quiénes pueden vivir en cada lugar, si podemos poseer la propiedad o si se tratará de una especie de alquiler a largo plazo. Pero, gracias a estos fondos, logramos mantener nuestras viviendas sólidas y sentir seguridad”.

He escuchado muchas historias similares. Estas políticas sobre vivienda fomentan un sentido de seguridad, reducen las inquietudes relativas al cuidado de la familia, liberan tiempo para actividades que generan ingresos y refuerzan la autonomía de las mujeres refugiadas para tomar decisiones con respecto a ellas y sus familias. Por consiguiente, los donantes del Golfo tienen un papel crucial en la promoción de la autosuficiencia y la independencia de las mujeres refugiadas.

Desafíos: exclusión de determinados grupos de mujeres refugiadas y replicación de las normas de género tradicionales

Si bien algunas mujeres refugiadas remarcan la importancia del financiamiento procedente de Estados del Golfo para su autosuficiencia y su independencia, otras manifiestan disconformidad porque las actividades que generan ingresos las han excluido accidentalmente o han perpetuado nuevas formas de desigualdad de género.

Las iniciativas que generan ingresos y reciben apoyo de donantes del Golfo suelen concentrarse en habilidades femeninas tradicionales, como cocinar y realizar labores textiles. También pueden presentar un componente de préstamo orientado a brindar asistencia económica a corto plazo a personas elegibles para que atiendan las necesidades de sus familias. Tales iniciativas responden a la

creencia de que muchas mujeres desplazadas tienen experiencia, sobre todo, como amas de casa y exposición limitada a actividades que generan ingresos fuera del hogar. Si bien resultan provechosos para ganar algunos ingresos y favorecer la autosuficiencia, estos enfoques suelen reafirmar los roles de género tradicionales y no siempre transmiten a las mujeres las nuevas habilidades que son de utilidad en los países de asilo.

Muchas mujeres refugiadas que antes no tenían experiencia de trabajo se han incorporado a la fuerza laboral en países de asilo como Turquía, como resultado de presiones económicas crecientes. En este contexto, a menudo advierten que sus habilidades son insuficientes para poder cubrir los puestos de trabajo a los que podrían acceder. Una mujer siria que trabaja para una ONG humanitaria cuya financiación procede del Golfo comentó en este sentido:

“El problema de estos programas es que no concuerdan con las habilidades que se exigen para los puestos disponibles y, entonces, las mujeres se ven forzadas a seguir intentando conseguir algún ingreso elaborando artesanías, valerse de sus habilidades femeninas para conseguir empleos, si es que tienen suerte, o probar otras formas de generar ingresos, como recurrir al matrimonio o el trabajo sexual. No hay nada malo en estas soluciones y tipos de trabajo, pero no responden a las aspiraciones de muchas mujeres a quienes conozco”.

Sus palabras resumen la consecuencia paradójica e imprevista que pueden tener las políticas destinadas a empoderar a las mujeres, al perpetuar la marginación por razones de género.

A su vez, es común que a las mujeres refugiadas solteras y aquellas con orientaciones sexuales diversas se les indique que no reúnen los requisitos para estos programas, ya que no son viudas ni están divorciadas. Según lo comentado por un integrante de una organización gestionada por personas refugiadas: “Para que puedan pedirnos préstamos, las personas deben demostrar una necesidad, lo que suele estar asociado con ser viudas o divorciadas. No contamos con fondos

para apoyar a mujeres solteras ni a minorías sexuales y de género”.

El rumbo de aquí en más

La financiación humanitaria para el empoderamiento de las mujeres refugiadas que procede de Estados del Golfo podría generar nuevas vías y propiciar políticas que promuevan el empoderamiento y la autosuficiencia. Muchas mujeres refugiadas que lidian con dificultades relacionadas con la seguridad habitacional, la violencia y el logro de sus aspiraciones han expresado que valoran los enfoques de empoderamiento que tienen los proyectos financiados por el Golfo. No obstante, otras mujeres refugiadas han manifestado que les inquietan las consecuencias de estas políticas. Sostienen que es común que se relegue a las mujeres a roles de género tradicionales. Este enfoque podría excluir a mujeres solteras, a quienes tengan aspiraciones de vida variadas y a personas con orientaciones sexuales diversas.

Reconocer tanto las oportunidades como los obstáculos que implica la financiación del Golfo para el empoderamiento femenino pone de relieve la importancia de saber más acerca de cómo se desarrollan estas políticas, cómo las perciben las mujeres refugiadas y cómo se ponen en práctica en el terreno. Comprender mejor las perspectivas de los donantes de Estados del Golfo en la promoción del empoderamiento de la mujer puede facilitar que los esfuerzos de formulación de políticas a nivel global sean más eficientes y coordinados. Al arrojar luz sobre las perspectivas y experiencias de las mujeres refugiadas, también se podría contribuir a una nueva articulación del concepto de empoderamiento femenino.

Merve Erdilmen

Estudiante de Doctorado, Departamento de Ciencias Políticas, McGill University, Canadá

merve.erdilmen@mail.mcgill.ca

1. *Nour es un seudónimo. Modifiqué los nombres de todas las personas que participaron para preservar su identidad.*
2. *Se pueden consultar desgloses de la financiación en los perfiles de países de UNOCHA fts.unocha.org/countries/overview*
3. *bit.ly/pledging-conference-syria*
4. *bit.ly/un-gender-equality-es*
5. *bit.ly/uae-foreign-aid-report*

Las remesas inversas son ahora la nueva normalidad en Ucrania: evidencias de Alemania y Austria

Taras Romashchenko

La invasión rusa ha propiciado un nuevo fenómeno: un flujo significativo de remesas inversas que se envían desde Ucrania a personas ucranianas desplazadas que están en otros países. Esto tiene implicaciones para las personas que las reciben, los países de acogida y para Ucrania misma.

Hace apenas unos años, era impensable que la población ucraniana gastara miles de millones de dólares en el extranjero cada mes. Ucrania tiene una vasta población de trabajadores y trabajadoras migrantes repartida por el mundo y ha sido, tradicionalmente, un país receptor de remesas. Sin embargo, el ataque que inició Rusia en febrero de 2022, sin ser provocado, hizo que la situación cambiara radicalmente. Durante la guerra, millones de personas ucranianas, en su gran mayoría mujeres, niños y niñas, se vieron obligadas a huir de sus hogares para escapar de la agresión rusa. Esas personas gastan activamente el dinero ganado inicialmente en el país, que les enviaban sus familiares y amistades.

Según datos del Banco Nacional de Ucrania (BNU, por sus siglas en inglés), en 2022 las personas migrantes ucranianas gastaron al menos USD 2000 millones en el extranjero cada mes¹. El monto anual estimado de las remesas inversas – de USD 24 000 millones – excede de manera dramática al de las remesas tradicionales que siguen llegando a Ucrania, que en 2023 fueron de USD 11 400 millones².

Restricciones a las transferencias de fondos al extranjero

El volumen de fondos procedentes de Ucrania que personas ucranianas desplazadas gastan en el extranjero sigue siendo alto, a pesar de que el BNU impuso restricciones significativas a la posibilidad de transferir divisas desde el país a partir de la invasión. El BNU adoptó de inmediato nuevas normas³ que rigen la operación del sistema bancario durante un período de ley marcial con el propósito de garantizar la estabilidad del mercado de la moneda nacional y, de este modo, reducir el riesgo de que haya especulaciones sobre dicho

mercado y evitar la salida de capitales desde Ucrania.

A pesar de que se aligeraron algunas restricciones sobre el funcionamiento del sistema bancario desde que empezó la guerra, siguen habiendo limitaciones para las personas. Por ejemplo, prácticamente se encuentra prohibido realizar transferencias SWIFT desde Ucrania hacia el extranjero. Las únicas excepciones previstas son para el pago de estudios en instituciones educativas extranjeras y tratamientos de salud en otros países. También se aplican restricciones especiales al retiro de dinero en efectivo con tarjetas bancarias ucranianas en el exterior. Desde cuentas en grivnas (la moneda nacional de Ucrania), el límite es el equivalente a 12 500 grivnas por semana calendario (aproximadamente 275 euros). El límite para retirar efectivo usando tarjetas de cuentas ucranianas denominadas en moneda extranjera es mucho mayor y equivale a 100 000 grivnas por día (aproximadamente, 2200 euros).

Las restricciones que establecieron las autoridades regulatorias no han tenido un impacto significativo en el volumen de remesas inversas desde Ucrania. Por el contrario, solo en 2022, como mínimo se triplicaron en términos interanuales. Resulta claro que los principales destinatarios de estos fondos que provienen de Ucrania son personas ucranianas que se han visto forzadas a migrar.

Investigación de campo en Alemania y Austria

Ante el carácter novedoso de este fenómeno y el impacto que podría tener en todas las partes interesadas, decidí realizar varias entrevistas

cualitativas a personas ucranianas que se encontraban en situación de migración forzada en Alemania y Austria, con el propósito de que respondieran a preguntas de actualidad, como las siguientes:

- ¿Qué vías para la asistencia financiera desde el lugar de origen usan de manera más habitual las personas refugiadas ucranianas (transferencias bancarias, pagos en línea, criptomonedas, efectivo, etc.)?
- ¿Cuán significativo es este apoyo para las personas ucranianas desplazadas que están en el extranjero y en qué se suelen gastar los fondos que reciben?
- ¿Qué desafíos enfrentan las personas refugiadas en relación con las remesas inversas (restricciones en cuanto a la cantidad de dinero que se puede transferir o retirar con una tarjeta, comisiones elevadas de conversión de divisas, etc.)?
- ¿Influye el género de las personas ucranianas desplazadas en la dinámica y las características de las remesas inversas?

Por último, los hallazgos de la encuesta procuraron esclarecer las implicaciones de las remesas inversas tanto para Ucrania como para los países de acogida, con el fin de formular recomendaciones que potenciaran los efectos positivos, y mitigaran los efectos negativos, de tales transferencias para todas las partes interesadas.

Acceso al apoyo financiero que se envía desde el lugar de origen

Casi todas las personas ucranianas que se entrevistaron y que se habían visto forzadas a migrar confirmaron que habían recibido remesas desde Ucrania o que seguían recibéndolas. La frecuencia de estas remesas inversas era mayor durante el período inmediatamente posterior a la llegada al país de acogida. En la mayoría de los casos, la periodicidad de estas transferencias desde Ucrania comenzó a disminuir con el tiempo. Algunas personas ya no recibían fondos desde Ucrania, principalmente debido a que se integraron en la sociedad de acogida y, en particular, en el mercado laboral local.

No obstante, hay otros motivos por los cuales el flujo de remesas inversas se ha reducido. Por ejemplo, una mujer ucraniana dijo al respecto:

“En Ucrania, las circunstancias cambiaron. Antes mi esposo podía transferirnos dinero, pero ahora ya no puede hacerlo porque sus gastos aumentaron mucho, mientras que su salario sigue siendo el mismo”.

Los patrones de gastos en los que incurren las personas ucranianas en los dos países donde se llevó a cabo la investigación parecen ser bastante similares y limitados. Los gastos se destinan, principalmente, a alimentación, vestimenta, educación y entretenimiento. Esto último incluye visitas a museos y exhibiciones, centros de entretenimiento infantil, cines y lugares semejantes.

Al preguntarles de quiénes recibían las remesas inversas, las personas entrevistadas a menudo mencionaban a sus esposos y a otros familiares. La mayoría de las personas que respondieron a la encuesta fueron mujeres, ya que las mujeres, las niñas y los niños representan más del 80 % de la población procedente de Ucrania que se vio obligada a migrar⁴. Entre otras fuentes de ingresos, a menudo también se mencionaban salarios pagados en Ucrania y ahorros propios.

Los resultados de la encuesta indican que las rigurosas restricciones impuestas por el BNU al retiro de fondos en el extranjero han ocasionado que el uso de las tarjetas emitidas por bancos ucranianos sea la principal opción para que los ucranianos puedan acceder a su dinero fuera de Ucrania. Las tarjetas se usan de dos formas: ya sea para pagar en forma directa en cajas o para retirar la cantidad de efectivo que se precisa en un cajero automático. En ambos casos, las grivnas se convierten en forma automática a la moneda local (en este caso, el euro). Diversas personas encuestadas comentaron que este método, aunque sea la única opción, ofrece algunas ventajas evidentes, como la practicidad, la velocidad y el acceso a la banca en línea desde donde pueden llevar un seguimiento de operaciones y saldos.

Un número limitado de participantes mencionó haber retirado dinero en efectivo desde Ucrania, ya sea para uso personal o para terceros. Un dato curioso es que ninguna de las personas entrevistadas mencionó los sistemas de pagos internacionales en línea o las criptomonedas como forma de transferir dinero desde Ucrania.

Continuidad de la dependencia

Se identifican dos tendencias principales vinculadas con la importancia que siguen teniendo los fondos recibidos desde Ucrania. Para una amplia proporción de las personas encuestadas, las transferencias que reciben desde su lugar de origen siguen siendo un sostén significativo en el país de acogida, en particular cuando esas personas directamente no tienen un empleo remunerado o reciben un salario bajo. Con frecuencia, los pagos de seguridad social que otorgan los Gobiernos de acogida no son suficientes para que las personas refugiadas cubran por completo sus necesidades básicas, en especial en el caso de familias con niños y niñas o personas con discapacidad. En tales situaciones, las remesas inversas ayudan a las personas a sobrellevar distintas dificultades económicas y necesidades imprevistas. Algunas de las personas entrevistadas también indicaron que recibir periódicamente ayuda económica desde Ucrania es fundamental para mantener el alto estándar de vida que tenían en su país de origen antes de la guerra.

Un grupo más reducido indicó que las remesas inversas ya no les representan una diferencia significativa. Si bien dependían mucho de ellas en un primer momento, eso ha cambiado, ya que han conseguido empleo en el país de acogida. Una entrevistada en Austria, señaló que el hecho de que su dinero proceda de Ucrania le representa, en cierto modo, una carga:

“Sigo trabajando de manera remota en Ucrania, pero el tiempo y la dedicación que mi empleador espera de mí son excesivos e injustificados. Sí, gano algo de dinero en mi país de origen que puedo gastar aquí. Sin embargo, es una cifra muy ínfima de la cual ya prácticamente no dependo”.

Todas las personas que migraron de manera forzada de Ucrania y a quienes entrevistamos señalaron que no atraviesan dificultades vinculadas con transferir fondos ni gastar su dinero en el país de acogida. Las personas ucranianas son bastante comprensivas con respecto a las comisiones que cobran las instituciones bancarias para convertir grivnas a euros. Dado que los montos que suelen

retirar de cajeros automáticos o que gastan en terminales de caja son bastante modestos, tales comisiones no les resultan demasiado elevadas. Lo mismo cabe afirmar sobre las restricciones que impuso el BNU. Son muy pocos los casos en que las personas entrevistadas superaban los límites establecidos por dicha entidad.

Diferencias de género en las respuestas

Los hombres tuvieron una representación mucho menor entre las personas encuestadas y sus respuestas se diferenciaron, en cierto modo, de los hallazgos generales. En primer lugar, algunos de ellos no recibían directamente remesas inversas desde Ucrania. Asimismo, señalaron que se mantenían exclusivamente con el empleo conseguido en el país de acogida y que no dependían de asistencia económica enviada desde su lugar de origen. En segundo lugar, quienes sí usan fondos procedentes de Ucrania dependen exclusivamente de sus salarios, del pago que reciben por el trabajo remoto que realizan o de ahorros. No se mencionó recibir asistencia de familiares, salvo en un único caso:

“No necesito asistencia sustancial de mis familiares en Ucrania. Soy yo quien tiene que ayudarles. Sin embargo, en algunas ocasiones excepcionales, recibo sumas modestas que me envían. Por ejemplo, podría ser un obsequio financiero que mandan mis padres cuando cumple años alguno de sus nietos. Ese es el único motivo por el que les permito que me envíen fondos”.

Principales hallazgos y recomendaciones

La investigación confirmó que las personas refugiadas ucranianas dependen en gran medida de remesas inversas, sobre todo en el período inmediatamente posterior a trasladarse al extranjero. También demostró que las limitaciones legales y los aranceles vigentes no impiden la transferencia, la conversión ni el uso de fondos que se reciben desde Ucrania. Las entrevistas no revelaron que haya diferencias fundamentales entre las respuestas en Alemania y Austria. Por consiguiente, sería razonable suponer que podrían obtenerse hallazgos similares a través de encuestas en otros países, principalmente dentro de la Unión Europea, que han acogido a personas que migraron de manera forzada

desde Ucrania en los últimos dos años. De hecho, podría observarse un uso incluso más significativo de remesas inversas por parte de personas ucranianas en países que no brindan el mismo nivel de protección social y económica y oportunidades laborales como Alemania y Austria. De existir tales discrepancias, podrían revelarse en próximas investigaciones.

Los hallazgos de la encuesta posibilitan que se formulen recomendaciones para todas las partes interesadas y responsables de políticas relevantes:

- **Para personas en situación de migración forzada**

El deseo expresado por la mayoría de quienes respondieron, de dejar de depender de tales transferencias tan pronto como sea posible, podría lograrse mediante una integración más activa en las sociedades de acogida. Sin duda, la adquisición de conocimientos de idioma y el empleo formal en el país de acogida contribuirán a reducir y, en última instancia, poner fin al flujo de remesas inversas.

- **Para los países de acogida**

Que haya personas refugiadas ucranianas que todavía dependan de asistencia económica desde Ucrania manifiesta la necesidad de seguir ofreciendo diversas formas de apoyo, que incluyen cursos de integración accesibles, beneficios sociales y económicos y asistencia para encontrar empleo. Reducir o interrumpir dicha asistencia tendría un impacto negativo considerable en la situación socioeconómica de estas personas desplazadas.

- **Para Ucrania**

Las autoridades ucranianas deberían intensificar el diálogo con sus socios extranjeros con respecto a continuar el

apoyo socioeconómico para las personas ucranianas en el extranjero. Cualquier sugerencia por parte de políticos ucranianos de que esta ayuda debería interrumpirse con el fin de alentar a que las personas refugiadas regresen al país sería una medida contraproducente⁵. Mientras persista la guerra, la mayoría de las personas que se vieron forzadas a migrar no regresarán a su país, pero si se reduce el apoyo que brindan los países de acogida, entonces se incrementará el grado de dependencia que tienen esas personas de las remesas inversas. Esto, a su vez, agudizará las dificultades que atraviesa el sistema financiero y monetario de Ucrania en la actualidad⁶.

Taras Romashchenko

Profesor visitante y catedrático principal, Universidad de Bielefeld, Alemania, y

profesor asociado de Economía Internacional, Universidad Nacional Bohdan Khmelnytsky de Cherkasy, Ucrania

taras.romashchenko@uni-bielefeld.de

[linkedin.com/in/taras-romashchenko](https://www.linkedin.com/in/taras-romashchenko)

1. *The New Voice of Ukraine 'Ukrainians' expenditures abroad triple to \$2 billion a month'* [en inglés], 12 de diciembre de 2022 bit.ly/ukrainian-expenditure-abroad
2. *Banco Nacional de Ucrania 'External sector statistics'* [en inglés] bank.gov.ua/en/statistic/sector-external
3. *Banco Nacional de Ucrania (2022) Resolution on the working of the banking system in the period of martial law* [en ruso] bit.ly/ukraine-martial-law-banking
4. reporting.unhcr.org/operational/situations/ukraine-situation
5. Véase 'Asesor en Kiev: Las personas refugiadas ucranianas deberían regresar a su patria' [en alemán], *Tages Anzeiger*, 20 de enero de 2024 bit.ly/ukraine-refugees-should-return
6. *Expreso mi sincero agradecimiento a mis colegas, la Prof.^a y Dra. Antje Missbach y el Prof. y Dr. Mathias Czaika, por la inspiración y las ideas valiosas que aportaron durante nuestra colaboración. También agradezco especialmente a todas las personas entrevistadas por el tiempo dedicado y la predisposición que demostraron.*

Apoyo comunitario en campamentos de personas refugiadas con financiación insuficiente: historias de Aysaita y Dadaab

Boel McAteer

Las personas refugiadas que viven en el campamento de Aysaita, en Etiopía, y de Dadaab, en Kenia, enfrentan dificultades para cubrir necesidades básicas. A pesar de las condiciones adversas, las personas entrevistadas refieren que comparten lo poco que tienen con otras personas con necesidades más agudas.



Faduma, de Somalia, prende el fuego para cocinar dentro de un refugio en el campamento de Dadaab (Kenia). Autoría: Arete/Brian Ongoro/IIED

Las personas refugiadas que se encuentran en situación de desplazamiento prolongado a menudo son las más afectadas por la reducción del financiamiento y son las que tienen menos visibilidad en medios de comunicación y en informes humanitarios, en comparación con las personas afectadas por crisis emergentes. Un estudio de investigación sobre personas refugiadas en Etiopía y Kenia realizado entre 2021 y 2022 muestra como afectan los recortes de financiación a las personas refugiadas que viven en campamentos. También demuestra que cuando no hay fondos para la respuesta a las personas refugiadas, estas poblaciones más vulnerables financian parte de la provisión de

servicios básicos de manera colectiva. Ello no implica, sin embargo, que no se necesite más financiación; en cambio, la investigación muestra las graves consecuencias para las personas refugiadas cuando se encuentran confinadas a campamentos donde la financiación es insuficiente.

Como muchos otros campamentos de personas refugiadas en el mundo, el campamento de personas refugiadas de Aysaita¹, Etiopía, y el complejo de campamentos de personas refugiadas de Dadaab, Kenia, están situados en áreas con bajo nivel de desarrollo económico y afectadas por sequías y conflictos. Por

muchos años, no ha habido fondos suficientes para alimentos, alojamiento y servicios en los campamentos tanto en Aysaita como Dadaab. En 2024, el programa de país de ACNUR en Etiopía recibió apenas el 11 % de los fondos necesarios, y su programa de país en Kenia solo obtuvo el 23 % de los fondos que precisa.

El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés) se propuso comparar el bienestar y los medios de vida de las personas refugiadas que viven en campamentos y ciudades en cuatro países². Este artículo presenta información de una encuesta cuantitativa realizada a 366 personas refugiadas eritreas en Aysaita y a 382 personas refugiadas somalíes en Dadaab, en combinación con 48 entrevistas semiestructuradas en las que participaron 12 hombres y 12 mujeres en cada emplazamiento. La investigación reveló que había pobreza extrema en ambos campamentos.

Necesidades básicas insatisfechas

Las personas refugiadas que residen en Dadaab y Aysaita enfrentaban dificultades para suplir sus necesidades básicas con los suministros que recibían, y las oportunidades de trabajo eran sumamente limitadas. En Dadaab, esta situación se vio exacerbada por los permisos especiales que se exigían para salir del campamento, y el acceso al trabajo no está incluido en la lista de razones para otorgar tales permisos. En cambio, las personas que residían en Aysaita tenían libertad para entrar y salir del campamento, pero algunas personas entrevistadas explicaron que se había vuelto muy costoso trasladarse, debido a que se había reducido el apoyo a través de dinero en efectivo.

La mayoría de quienes participaron en las entrevistas en ambos campamentos indicaron no haber consumido alimentos suficientes en los siete días previos, y algunas personas entrevistadas remarcaron que se había reducido la asistencia que se les brindaba. En Aysaita, el 75 % de las personas encuestadas indicó que los lugares donde se alojaban no eran adecuados ni dignos debido a que, en muchos casos, se habían construido con materiales inadecuados y estaban expuestos a la luz solar, el calor, el viento y la lluvia. Muchas personas entrevistadas describieron a sus viviendas como espacios riesgosos y potencialmente peligrosos durante la temporada lluviosa.

La mayoría de quienes vivían en ambos campamentos dependía de asistencia económica como su principal fuente de ingresos, dado que el trabajo era escaso. En el campamento de Aysaita, tan solo el 8 % de las personas encuestadas estaban generando ingresos a través de un trabajo, mientras que el 76 % indicó que la asistencia económica representaba la principal fuente de ingresos de su hogar. En Dadaab, el 25 % de las personas entrevistadas estaba trabajando y el 48 % dependía de la asistencia como fuente de ingresos principal. El menor volumen de asistencia económica, sumado a la falta de movilidad y de oportunidades de generar medios de vida, se traduce en brechas considerables en los ingresos. Aunque apenas el 2 % de las personas encuestadas en Aysaita y ninguna persona en Dadaab indicó haber formado parte de un grupo de ahorros organizado, algunas personas entrevistadas informaron que existe una cultura de recolectar dinero para apoyar a vecinos en situación de necesidad.

Apoyo comunitario

Aunque a muchas personas les preocupa conseguir suficientes alimentos para sus propias familias, varias en el campamento de Aysaita indicaron que suelen compartir lo que tienen con otras personas que lo necesitan. Cuando ocurren acontecimientos importantes, como el nacimiento de un niño o una niña o la muerte de un familiar, la comunidad se reúne y contribuye con lo que pueda a la familia, incluidos alimentos, ganado y dinero. Una entrevistada de 60 años procedente de Eritrea explicó al respecto:

“Todos dan lo que tienen. Los que tienen cabras, dan cabras; los que tienen dinero, dan 50 birrs, 100 birrs o más según sus posibilidades; otros juntan leña o preparan alimentos. Permanecemos durante semanas con quienes hayan perdido a familiares. Lo mismo en el caso de matrimonios; aquí celebramos juntos los eventos religiosos y culturales. En este campamento, somos una misma familia”.

Este tipo de apoyo que se observa en Aysaita no se limita a eventos especiales, ya que la comunidad también asiste a personas recién llegadas que aún no se han registrado para recibir alimentos y albergue. Si no tienen familiares directos, alguien más de la comunidad acoge a las personas recién llegadas, según lo relatado por otro residente de Aysaita, un hombre de 30 años de Eritrea:

“Compartimos lo que tenemos con las personas que no tienen nada para comer y, en situaciones de muerte y enfermedad, no nos desentendemos. Lo tratamos como un problema compartido y nos ayudamos entre todos y lo hacemos juntos”.

En el complejo de campamentos de Dadaab, las personas entrevistadas compartieron experiencias de haber recaudado dinero de manera colectiva para pagar facturas de servicios hospitalarios. En uno de los casos, una mujer somalí de 34 años necesitaba someterse a una cirugía tras experimentar complicaciones médicas posparto. No pudo recibir el tratamiento que necesitaba en Dadaab y debió buscar atención fuera del campamento. Entonces, su familia ampliada y los vecinos juntaron dinero para pagarle una cirugía en Nairobi. Expresaba gratitud hacia la comunidad musulmana entera por este hecho, lo que sugiere que personas de lugares más remotos también contribuyeron a que pudiera recibir tratamiento. Incluso después de esta cirugía, no se encontraba en condiciones de trabajar, lo que describió como una situación agobiante. Mientras se recuperaba, tuvo que depender de otros para la alimentación de sus tres hijas y vivió sin pagar alquiler en la casa de otra persona. A pesar del apoyo recibido, igualmente tuvo que pedir préstamos para cubrir las necesidades de sus hijas. Manifestó al respecto:

“Antes solía trabajar en el hotel, pero ahora no puedo... Me quedo en casa y dependo de la ayuda de otras personas. Lo uso para preparar el desayuno a mis hijas, y lo que queda lo dejo para la cena. Nos saltamos el almuerzo porque no podemos costearlo”.

Compartir recursos escasos

Otras personas en Dadaab transmitieron relatos similares de haber recaudado dinero para otros, lo que indica que ni los alimentos ni la atención médica que se brindan a quienes residen en el campamento son suficientes para cubrir sus necesidades:

“Si alguien está enfermo, nos unimos como comunidad para recaudar fondos para esa persona y conseguirle mejor atención médica. También le damos alimentos, como aceite y arroz, para que tenga algo que comer”. *Mujer somalí, 39 años*

“Además, nos unimos para reunir fondos para personas que tienen cargas económicas o deudas considerables”. *Mujer somalí, 45 años*

Cuando las provisiones de alimentos y dinero no alcanzan, entonces intervienen las personas que venden alimentos. Tener una tienda o un puesto en el mercado de un campamento de personas refugiadas implica, con frecuencia, tener que vender productos a crédito, ya que, de lo contrario, una buena parte de la clientela directamente no podría comprar. En el campamento de Aysaita, este era un sistema reconocido entre las personas que reciben apoyo en efectivo, por medio del cual quienes son dueños de tiendas podían confiar en que la clientela les pagará apenas llegue la fecha de vencimiento de la próxima cuota de efectivo. Sin embargo, algunas personas entrevistadas comentaron que este sistema basado en la confianza se desmoronó conforme el apoyo en efectivo empezó a ser cada vez menos frecuente e imprevisible. La falta de fondos agobió a las personas que venden alimentos y otros productos, así como a quienes los compran, que a veces terminaban incurriendo en deudas a largo plazo como resultado de esta situación.

El cuidado infantil es otra forma de apoyo recíproco entre mujeres en Dadaab. Reconocen que cuidar de los hijos o hijas de otra persona, cocinarles o limpiar para ellas les permite trabajar y ganar dinero. Una mujer somalí de 52 años en Dadaab explicó:

“Ayudo de la mejor manera que puedo. Cuando mis vecinos no están, cuido a sus hijos e hijas. Les doy comida y esas personas hacen lo mismo por mí. [...] En las bodas o cuando alguien se enferma, contribuyo con lo poco que puedo. Si no tengo dinero, doy ayuda en especie, cuidando a sus hijos e hijas, cocinándoles y otras cosas”.

Este testimonio corresponde a una mujer viuda que trabajaba en el campamento en empleos ocasionales, limpiando y cocinando para otras personas que podían permitirse pagarle. Por esa razón, sus ingresos no eran constantes y no siempre tenía dinero para dar. También prestaba esos mismos servicios a sus vecinos de manera gratuita cuando no podía ayudarles de otra forma, y mencionó que ellos hacen lo mismo por ella. A su vez, describió la presión que

genera no ganar dinero suficiente para alimentar a su familia. Cuando su esposo vivía, ambos hacían trabajos temporales y podían usar los ingresos de él para cubrir las necesidades diarias y ahorrar los de ella para comprar vestimenta y gastos de emergencia. Al tener una única fuente de ingresos, no siempre hay suficiente para cubrir las necesidades básicas, según explicó:

“Cualquier cantidad de comida que logremos conseguir nunca es suficiente, necesitamos comprarnos ropa nosotros mismos. Ayer, por ejemplo, no teníamos aceite para cocinar en la casa y estaba muy caro. Tampoco tenía tomates ni cebollas, pero tenía papas. Le pregunté a mis hijos si estaba bien que les diera papas hervidas y les dije que, si conseguía algo de dinero, comeríamos mejor por la noche”.

Fondos de los sectores más pobres

En contextos en los que los fondos para apoyar a las personas refugiadas son absolutamente insuficientes, se deja que los más vulnerables se apañen para juntar fondos para sí mismos. Las personas refugiadas que viven en campamentos, donde sus derechos y sus posibilidades de movilizarse para buscar mejores oportunidades se encuentran limitados, se ven atrapadas en una condición en la que sus necesidades más básicas quedan sin atenderse. En una situación tan apremiante, las comunidades de personas refugiadas siguen apoyándose entre sí con lo que tienen.

Aunque es bien conocido y se encuentra extensamente documentado que las comunidades con bajos recursos con frecuencia dependen de este tipo de apoyo colectivo, en estudios previos se ha señalado el peligro de

diseñar programas de apoyo para las personas refugiadas que parten del supuesto de que si los integrantes de una comunidad se brindan apoyo entre sí, entonces probablemente están lo suficientemente bien como para que se les quite el apoyo de donantes³. Estos datos permiten ver con claridad que este apoyo comunitario se lleva a cabo incluso en situaciones de dificultad inmensa, y también muestran que los campamentos para personas refugiadas no brindan el apoyo que prometen a las personas más vulnerables. En estudios de investigación más extensos realizados por IIED se muestra que los pueblos y las ciudades presentan mejores oportunidades de apoyo para las personas refugiadas, a un costo mucho menor⁴.

Boel McAteer

Investigador, Grupo de Asentamientos Humanos, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), Reino Unido

boel.mcateer@iied.org

X: @boelmcateer

1. Aysaita también se escribe Asaita, Asayta o Asayita, según la fuente.
2. Estos datos se recabaron como parte del proyecto financiado por el Fondo de Investigación de Desafíos Globales denominado *Out of camp or out of sight? Realigning response to protracted displacement in an urban world*: www.protracteddisplacement.org
3. Omata, N. (2017) *The myth of self-reliance: Economic lives inside a Liberian refugee camp* [en inglés], Berghahn Books
4. IIED (2024) *Displaced people: the need for an 'urban first' approach* [en inglés] www.iied.org/22526iied

¿Quién maneja los fondos en la microfinanciación colectiva para organizaciones palestinas?

Frederike Onland y Mohammad Abu Srour

A fin de evitar políticas restrictivas sobre financiación institucional, las organizaciones palestinas están recurriendo a la microfinanciación colectiva en línea. Sin embargo, esta fuente de fondos también presenta limitaciones y pone el poder en manos de corporaciones y donantes individuales.

Durante los Acuerdos de Oslo de comienzos de la década de 1990, el apoyo occidental a organizaciones humanitarias y de desarrollo en los Territorios Palestinos Ocupados experimentó un aumento. Actores políticos internacionales de países europeos y de Estados Unidos destinaron grandes sumas de dinero a la Autoridad Nacional Palestina, creada poco tiempo antes, con el fin de respaldar la aceptación palestina de los Acuerdos de Oslo y fortalecer al seudoestado para tener así un socio viable en el proceso de paz. Al mismo tiempo, surgieron más fondos para organizaciones de la sociedad civil (OSC) palestinas, tanto nuevas como existentes, que contribuirían a implementar estos objetivos¹. Para poder recibir fondos, las organizaciones debían asegurarse de que sus proyectos fueran congruentes con el marco del proceso de paz liderado por Occidente y mantuvieran estándares burocráticos que permitieran una evaluación rigurosa de procedimientos y auditorías². Desde el inicio de la guerra contra el terrorismo en 2001, se han impuesto aún más condiciones a las organizaciones palestinas como resultado del temor que tienen los donantes de que los fondos terminarían en manos de grupos considerados como organizaciones terroristas. Estos procesos han dado lugar a una cultura restrictiva en materia de financiación para las OSC palestinas, que deben cumplir condiciones rigurosas a fin de recibir fondos para sus actividades.

Algunas de las demandas impuestas por donantes institucionales occidentales exceden ampliamente los procedimientos estándar sobre rendición de cuentas y transparencia en los acuerdos de financiación y han sido blanco de críticas por resultar discriminatorias y por vulnerar el derecho a la libertad de expresión y asociación de la población palestina³.

Un ejemplo de esto son las ampliamente conocidas cláusulas contra el terrorismo que la Unión Europea agregó a sus contratos de financiación y que pueden criminalizar la resistencia pacífica y el activismo palestinos. Conforme a la regulación de la UE, realizar activismo moderado, apoyar a comunidades en el Área C (parte del territorio palestino en la Ribera Occidental que permanece, en los hechos, bajo control israelí⁴ o tener personal o beneficiarios que hayan sido encarcelados por Israel basta para ser excluido de obtener financiación⁵. De manera semejante, Suecia anunció que exigiría que las organizaciones de Palestina condenen en forma incondicional a los grupos palestinos de resistencia armada para poder recibir fondos destinados a proyectos humanitarios o de desarrollo. A su vez, no se entregan fondos a proyectos que promuevan el Derecho al Retorno o mencionen la ocupación, el colonialismo de asentamiento y el *apartheid*, mientras que los proyectos que sí reciben financiación tienen un alcance que, de manera sistemática, se limita únicamente a la ayuda humanitaria. Muchas organizaciones palestinas no pueden o no están dispuestas a cumplir estas condiciones. Como consecuencia de esto, numerosas OSC palestinas tienen un acceso limitado o nulo a fondos de estos importantes donantes institucionales de Occidente.

Búsqueda de fuentes alternativas de financiación

En un contexto de políticas restrictivas en materia de financiación internacional y de disconformidad cada vez mayor hacia las soluciones que proponen las organizaciones internacionales a los problemas que enfrenta la población palestina, las OSC palestinas han procurado obtener fuentes alternativas de fondos que les permitan actuar conforme a sus

principios. Algunas han recurrido a plataformas de microfinanciación colectiva en línea, como GoFundMe, LaunchGood y JustGiving, para complementar o reemplazar fuentes de financiación condicionadas. Estas plataformas en línea resultan atractivas, ya que permiten a las organizaciones recaudar fondos para sus actividades sin tener que implementar procesos de monitoreo y evaluación ni elaborar informes para donantes con el fin de demostrar cómo se gastó el dinero. Además, en tanto cumplan con las normas de la plataforma, las organizaciones pueden reunir fondos para cualquier causa o proyecto. Aunque las sumas que se recaudan suelen ser menores que en las subvenciones tradicionales, la microfinanciación colectiva en línea permite a las organizaciones obtener fondos que son más flexibles y menos engorrosos de obtener.

La autora y el autor de este artículo han trabajado para una organización comunitaria de base en un campamento de personas refugiadas palestinas en la Ribera Occidental⁶, que ha recurrido a este tipo de microfinanciación en línea. La organización gestiona proyectos sobre ayuda humanitaria y desarrollo, en áreas como apoyo educativo, deportes, clases de arte y orientación psicosocial para niños, niñas y jóvenes de campamentos de personas refugiadas. Además, la organización ha sido un centro de activismo y solidaridad internacional, cuando el clima político lo permite.

La falta de fondos y el rechazo a las condiciones de algunos donantes institucionales llevaron a que la organización realizara campañas de microfinanciación colectiva en línea. Su primera campaña de ese tipo, lanzada en 2019, aportó a la organización aproximadamente el 60 % de su presupuesto total. En 2024, la gran mayoría de los fondos de la organización provienen de microfinanciación colectiva en línea, principalmente de donantes individuales en Estados Unidos. Los fondos no condicionados le han permitido brindar apoyo a su comunidad, así como a algunas comunidades vecinas en el Área C, en forma acorde con sus propios principios y prioridades.

A primera vista, la microfinanciación colectiva en línea parece ser una solución atractiva para organizaciones palestinas que tienen dificultades para acceder a fuentes de financiación más tradicionales. Al apelar de manera directa a donantes individuales

a través de sus interfaces en plataformas y redes sociales, las OSC pueden obtener fondos para sus actividades humanitarias, de desarrollo y de activismo. Las plataformas de microfinanciación colectiva posibilitan que las OSC lleguen a personas que se encuentran dispersas en términos geográficos, pero comparten un compromiso con la causa o las actividades específicas para las cuales se recaudan fondos, y de este modo pueden evitar recurrir a donantes institucionales gestionados por Estados. Esto reviste particular importancia en el contexto actual, en el que se observa una concienciación creciente con respecto a la causa palestina a nivel mundial, mientras que Estados occidentales siguen negando o limitando la financiación a organizaciones que defienden o ayudan a la población palestina. En resumen, la microfinanciación colectiva en línea podría entenderse como una revolución en materia de financiación a nivel de bases, por medio de la cual se brindan fondos no condicionados a las OSC palestinas.

Necesidad de recurrir a donantes individuales

Sin embargo, la microfinanciación colectiva en línea no representa una panacea para los problemas de fondos de las organizaciones palestinas, ni tampoco puede proclamarse una revolución de financiación a nivel de bases. Esta estrategia de financiación conlleva sus propias restricciones y dinámicas de poder que igualmente limitan la capacidad de acción y la independencia de las OSC palestinas.

En vez de apelar a personal especializado en instituciones donantes, las OSC palestinas que organizan campañas de microfinanciación colectiva tienen que atraer a donantes individuales en todo el mundo para que aporten a sus proyectos. Para esto se requieren determinadas habilidades de promoción comercial, lo cual limita los tipos de proyectos para los que pueden recaudar fondos las organizaciones palestinas. Algunas áreas de actuación despiertan más interés que otras: por ejemplo, es más fácil reunir fondos en línea para iniciativas vinculadas con la salud que para proyectos artísticos. Además, dado que quienes realizan donaciones a campañas de microfinanciación colectiva no suelen ser especialistas en el ámbito humanitario ni de desarrollo, el proyecto debe explicarse en términos sencillos y persuasivos⁷. Esto

implica que las iniciativas más complejas, para las cuales se requiere una comprensión más profunda del contexto social, político y económico, son difíciles de traducir a una campaña exitosa de microfinanciación colectiva.

Hace poco, la organización para la cual trabajaban la autora y el autor recaudó fondos en forma simultánea para ayuda de emergencia en especie en el campamento de personas refugiadas, y para un proyecto a largo plazo destinado a enseñar habilidades tecnológicas a personas refugiadas jóvenes. Los resultados de la campaña de ayuda superaron con creces a los de la recaudación de fondos para la enseñanza tecnológica. A su vez, se pidió a un grupo de solidaridad del Reino Unido que ayudara a recaudar fondos en línea para establecer el programa de competencias tecnológicas, pero este respondió que prefería contribuir a financiar la campaña de ayuda, pese a que resultaba claro que se habían reunido fondos suficientes para esta última. Esto ilustra una tendencia general, por la cual los donantes prefieren los llamamientos de emergencia por sobre los proyectos de desarrollo a largo plazo, con independencia de lo que la organización de base liderada por personas refugiadas haya identificado que representa una necesidad mayor.

Limitaciones impuestas por plataformas de microfinanciación colectiva

Además de los donantes, hay otro actor que controla el flujo de fondos que llega a las organizaciones palestinas: la plataforma de financiación misma. Lograr que acepten una campaña y recibir fondos de la plataforma una vez terminada la recaudación no siempre es sencillo. Las plataformas con fines de lucro deben cumplir con las leyes de los países donde tienen sede, así como con sus propios objetivos comerciales y criterios políticos. Estas empresas no solo tienen la obligación jurídica de observar las leyes contra el terrorismo, sino que además son reacias a asumir riesgos y saben que son vulnerables a amenazas y litigios por parte de grupos que se oponen a que se recauden fondos para las OSC palestinas⁹. Por consiguiente, las restricciones y los procesos prolongados de diligencia debida suelen complicar la entrega de los fondos recaudados. Las plataformas formulan numerosas preguntas sobre el destino y uso de

los fondos, y pueden rechazar una campaña incluso por cuestiones menores como la terminología empleada, como por ejemplo, si se mencionan los términos *apartheid*, Derecho al Retorno u ocupación. Si los documentos, los métodos de transferencia, el texto de campaña y las actividades propuestas de una OSC no superan los controles de la plataforma, todos los fondos recaudados se devolverán a las personas donantes.

Aunque la organización de base para la cual trabajaron la autora y el autor es una ONG registrada en los Territorios Palestinos con trayectoria demostrada, obtener los fondos recaudados de distintas plataformas ha resultado una tarea compleja. Por ejemplo, en 2019, la organización llevó a cabo un extenso proceso de diligencia debida con GoFundMe. GoFundMe no estaba dispuesta a entregar fondos a una cuenta bancaria palestina y exigía documentación que las OSC palestinas no suelen tener. Fue necesario recurrir a la ayuda de un voluntario europeo para que los fondos se liberaran y se transfirieran a la ONG.

Desde este incidente, la organización usa mayormente la plataforma de microfinanciación colectiva LaunchGood, que trabaja con organizaciones y donantes musulmanes. No obstante, esta plataforma exige que las OSC palestinas se inscriban en una organización sin fines de lucro estadounidense o canadiense como socia. LaunchGood explicó que esto es necesario para cumplir las leyes de EE. UU. sobre terrorismo⁹. Esto supuso que la organización tuviera que encontrar una entidad benéfica estadounidense o canadiense que estuviera dispuesta a recaudar y transferir fondos en su nombre, lo cual, a su vez, condiciona el tipo de proyectos para los que pueden recaudar fondos. El socio estadounidense pidió a la organización palestina que quitara todo lenguaje 'político' que hiciera referencia a la ocupación israelí y, en cambio, utilizara en forma exclusiva términos y objetivos humanitarios para la recaudación de fondos en línea. Estas anécdotas muestran que, en la práctica, el uso de plataformas de microfinanciación colectiva no es un proceso sencillo para las OSC palestinas, y las políticas que establecen las plataformas implican limitaciones respecto de quiénes pueden recaudar fondos y para qué causas.

Más allá de la microfinanciación colectiva

Si bien la microfinanciación colectiva en línea permite a las organizaciones palestinas acceder a fondos más flexibles en el contexto de políticas de financiación institucional occidentales que tienen carácter restrictivo, este método de recaudación de fondos no puede ser proclamado como una solución para la financiación no condicionada. Las jerarquías y restricciones problemáticas que son propias de la financiación procedente de donantes institucionales occidentales, las cuales se encuentran extensamente documentadas, no se resuelven por medio de la microfinanciación colectiva en línea. En lugar de esto, el poder se ha puesto en manos de donantes individuales, a quienes es necesario persuadir de que realicen donaciones a la causa o el proyecto propuestos. Es preciso convencer a miles de personas que están dispersas a nivel internacional de que realicen donaciones para equiparar lo que un único donante institucional podría aportar mediante una subvención.

A su vez, las plataformas de microfinanciación colectiva son entidades con fines de lucro que deben respetar las leyes y proteger sus propios intereses comerciales. Esto impide que las OSC palestinas puedan recaudar fondos eficazmente para determinados proyectos. Si bien es relativamente sencillo recaudar fondos para proyectos relacionados con salud y ayuda de emergencia, podría no ser posible conseguir fondos para programas de desarrollo más especializados que invierten en el bienestar a largo plazo de la población palestina e iniciativas de activismo político. Esto implica que las OSC palestinas siguen enfrentando un déficit de financiación, sobre todo para proyectos que tienen un carácter más político, que no se soluciona con la microfinanciación colectiva en línea.

Para que las OSC palestinas respondan a las necesidades de su comunidad y ejerzan su derecho de libertad de expresión y asociación, se requieren fuentes de financiación sin restricciones. Estos fondos deberían ser sostenibles y promover objetivos colectivos de la población palestina, y no estar supeditados

a las políticas de los Estados occidentales con respecto a Israel y los Territorios Palestinos Ocupados. La puesta a prueba de fuentes y mecanismos de financiación alternativos debería ser una prioridad para quienes apoyan una sociedad civil palestina floreciente.

Frederike Onland

Estudiante de Doctorado, Universidad de Oxford, Reino Unido

Mohammad Abu Srour

Volunteer Palestine, Territorios Palestinos Ocupados

abusrou.md@gmail.com

1. Benoit Challand, *Palestinian Civil Society: foreign donors and the power to promote and exclude* [en inglés], (Nueva York: Routledge, 2009), 68-81
2. Andrea Smith, 'The NGOization of the Palestine Liberation Movement: Interviews with Hatem Bazian, Noura Erekat, Atef Said, and Zeina Zaatar' [en inglés], en *The Revolution Will Not Be Funded: Beyond the Non-Profit Industrial Complex*, ed. INCIITE! (Durham: Duke University Press, 2017), 165-182
3. Amnistía Internacional, "Las restricciones discriminatorias de financiación de los gobiernos donantes europeos a la sociedad civil palestina pueden agravar la crisis de derechos humanos", Amnistía Internacional, 28 de noviembre de 2023 bit.ly/restricciones-discriminatorias
4. El Acuerdo de Oslo II de 1995 estableció la división administrativa de la Ribera Occidental en las áreas A, B y C, como medida de transición. Cerca del 60% de la Ribera Occidental está designada como área C, y estos territorios se encuentran bajo control civil y militar israelí.
5. Tariq Dana, 'Criminalizing Palestinian Resistance: The EU's Additional Condition on Aid to Palestine' [en inglés], *Al-Shabaka*, (Febrero 2020) bit.ly/criminalizing-palestinian-resistance
6. Desde el 7 de octubre de 2023, se han endurecido incluso más las acciones contra organizaciones palestinas que realizan incidencia y apoyan a personas refugiadas. Debido a esto, y por motivos de seguridad, no es posible indicar el nombre de la organización.
7. Joanna Adamska-Mieruszewska et al, 'Keep It Simple: The Impact of Language on Crowdfunding Success' [en inglés], volumen 14 de *Economics & Sociology*, no. 1 (2021): 130-144 bit.ly/impact-language-crowdfunding
8. Besan Abu-Joudeh, Joyce Ajjour y Diala Shamas, 'Mobilizing for Gaza through Crowdfunding and Mutual Aid', 29 de febrero de 2024, seminario web bit.ly/mutual-aid-gaza
9. Véanse los requisitos de LaunchGood support.launchgood.com/support/solutions/articles/35000217969-requirements-when-creating-a-campaign

Más allá de los indicadores: enseñanzas extraídas de financiar el Pacto de Jordania

Katharina Lenner y Lewis Turner

El Pacto de Jordania prometió soluciones beneficiosas tanto para el Gobierno jordano como para las personas sirias, que permitirían que estas trabajaran en Jordania y contribuyeran a impulsar su economía. Sin embargo, las estructuras de financiación del Pacto han generado cambios limitados para las personas refugiadas sirias.

El Pacto de Jordania¹, que se anunció a comienzos de 2016, se consideró un enfoque transformador de la cuestión de los medios de vida de las personas refugiadas en situación de desplazamiento prolongado. Prometió generar cerca de 200 000 oportunidades de empleo para personas refugiadas sirias en Jordania y transformar la crisis derivada de su desplazamiento en una 'oportunidad de desarrollo'.

A cambio de facilitar el acceso de personas refugiadas sirias al mercado laboral formal, Jordania recibiría un volumen considerable de fondos adicionales de donantes para contribuir a acoger a más de 650 000 personas sirias registradas como refugiadas. Un supuesto clave que llevó a que se implementara el Pacto era que formalizar los medios de vida de las personas refugiadas implicaría diversos beneficios para ellas, como empleo más estable y mejores condiciones laborales, lo cual reforzaría la autosuficiencia de las personas refugiadas sirias.

Las investigaciones han puesto de manifiesto desafíos y limitaciones claves relacionados con el Pacto, como por ejemplo que en el diseño de políticas no se tuvo en cuenta el contexto de Jordania ni las opiniones de especialistas locales, incluidas personas refugiadas, o la integración limitada de una perspectiva de derechos humanos o derechos laborales. También han demostrado los cambios modestos que el Pacto ofreció a las personas sirias, sus efectos sobre otra población trabajadora marginada y los logros sumamente acotados que se consiguieron con sus reformas comerciales, a las que se había dado amplia publicidad. Pero se ha puesto mucho menos foco en la financiación del Pacto y los efectos

que esto ha tenido en cómo resultó.

Un aspecto central del Pacto fue un Programa por Resultados (PxR) del Banco Mundial, que contó con fondos del Mecanismo Mundial de Financiación en Condiciones Favorables² por un valor inicial de hasta USD 300 millones (que luego se incrementó a USD 400 millones). El PxR es un instrumento de préstamo que adoptó el Banco Mundial por primera vez en 2012, por medio del cual el Banco y el Gobierno receptor convienen indicadores de desempeño y los fondos se desembolsan según en qué medida se logran tales indicadores.

El PxR sigue siendo un instrumento bastante nuevo en el marco de la respuesta al desplazamiento forzado. El programa PxR del Pacto de Jordania, que concluyó en enero de 2024, ofrece una oportunidad importante de comprender su papel en la financiación de las respuestas al desplazamiento. Si bien, según el ACNUR³ el Pacto sitúa a Jordania "en la primera línea de los esfuerzos globales para que las personas refugiadas y las comunidades de acogida tengan acceso a trabajo digno", múltiples profesionales en Jordania ahora expresan malestar y desilusión con respecto al impacto que se logró con el Pacto. Nuestras propias investigaciones demuestran que la preponderancia asignada por el PxR a indicadores fácilmente cuantificables como medio para impulsar la formalización del trabajo es una de las causas centrales por las cuales el Pacto solo ha generado cambios modestos en la vida laboral de las personas refugiadas sirias⁴.

Límites de la formalización orientada por indicadores

Hay interrogantes con respecto al efecto

de la cantidad presuntamente notable de permisos de trabajo que se han emitido a personas sirias en los últimos ocho años. Al ser el primer indicador del PxR vinculado a los desembolsos, y estar asociado al mayor volumen desembolsado, se convirtió en el foco principal de los programas sobre medios de vida en Jordania tras el Pacto. En teoría, el impulso a los permisos de trabajo ha logrado avances importantes, ya que, entre febrero de 2016 y marzo de 2024, se emitieron 446 000 permisos de trabajo a personas sirias. Según un documento de análisis de la OIT⁵ y varios otros estudios, tener un permiso de trabajo ha hecho que las personas sirias se sientan más seguras al trabajar y tengan menos probabilidades de ser blanco de hostigamiento policial o deportación (al campamento de Azraq o incluso a Siria), lo que implica un cambio significativo en la vida de las personas. No obstante, entre quienes tienen empleo, contar con permiso de trabajo no ha redondeado en salarios considerablemente mayores ni en mejores condiciones laborales.

Los permisos de trabajo también están cada vez más disociados de los puestos de trabajo, en parte debido al modo en que se contabilizan los permisos. El cálculo que se ha vuelto decisivo para el desembolso de financiación es de tipo acumulativo, es decir, se cuenta cada permiso de trabajo emitido (por el plazo máximo de un año), en vez de cada persona que tiene un permiso. Las cifras se han visto aumentadas, además, por la emisión de permisos retroactivos (respecto de trabajos que se presume que se realizaron, sin permiso, en años precedentes) para personas sirias que obtenían un permiso de trabajo por primera vez.

Los permisos de trabajo que tienen en la actualidad la gran mayoría de las personas sirias no están vinculados a un trabajo o entidad empleadora determinados. En cambio, legalizan el trabajo por cuenta propia o el empleo eventual, que suele ser precario, irregular y mal remunerado. También se emiten permisos de trabajo por participar en proyectos de 'dinero por trabajo' gestionados por ONG, que pueden durar apenas tres meses y muy pocas veces son una vía para obtener trabajos más estables. Si bien estos permisos de 'dinero por trabajo' se computan para la meta del mismo modo

que otros permisos de un año de duración y, por lo tanto, perpetúan la idea de que las personas sirias contratadas reciben empleo y protección en forma sostenible, caducan una vez que finaliza la participación de la persona en el proyecto. Aunque las reformas relativas a permisos de trabajo han contribuido a generar estadísticas notables y a que Jordania avance bastante en el logro de las metas fijadas por el PxR, es muy poco lo que puede deducirse sobre el empleo o las condiciones laborales de las personas sirias exclusivamente sobre la base de las cifras correspondientes a los permisos.

El Pacto casi no aborda las condiciones laborales. Los intentos de mitigar esto en el instrumento de financiación del PxR no han resultado claramente eficaces. Se enfocaron en las suscripciones al sistema de seguridad social del país como un nuevo indicador. Al elegir este indicador como representativo de condiciones laborales dignas, el Banco Mundial y sus socios recayeron en la presunción de las políticas internacionales preponderantes según la cual integrar a las personas refugiadas en los sistemas nacionales es algo deseable y beneficioso en el mediano plazo.

La pertenencia obligatoria al sistema de seguridad social nacional reemplazó un mecanismo de seguro privado que se venía aplicando en el sector de la construcción. Ese mecanismo se adecuaba a las necesidades de las personas sirias en Jordania, que por lo general tienen más interés en el costo de las contribuciones y en tener cobertura por accidentes de trabajo, que en la jubilación. Ahora todas las personas que tienen permiso de trabajo deben contribuir a un sistema patrocinado por el Estado que no responde de igual manera a sus inquietudes. Si bien algunas personas trabajadoras han logrado acceder a beneficios mediante suscripciones, muchas consideran el mecanismo como otro impuesto y no como una forma de protección social efectiva.

A su vez, los intentos de abordar los índices bajos de participación económica de las mujeres sirias (al igual que jordanas) a través del PxR se centraron en otorgar habilitaciones y registrar actividades comerciales desarrolladas desde el hogar. Aunque los programas destinados a alcanzar este indicador ayudaron

efectivamente a algunas mujeres a establecer o formalizar pequeños negocios existentes, muchas más obtuvieron pocas ventajas de asumir este proceso burocrático complejo y costoso, que por lo general formalizaba la actividad, pero no el trabajo. La mayoría de las mujeres sirias en Jordania que realizan trabajo remunerado desarrollan actividades económicas orientadas a la subsistencia, a menudo desde el hogar, en muchos casos en la producción de alimentos o artesanías. Este trabajo apunta al corto o mediano plazo, se ajusta a otras responsabilidades, es precario e inestable y, por ende, no puede formalizarse de esa manera. Poner foco en los negocios que se desarrollan desde el hogar como indicador no ha abordado de forma suficiente sus necesidades.

El PxR concluyó formalmente en enero de 2024. A medida que se aproximaba esta fecha, el Gobierno jordano empezó a dar pasos que pusieron en riesgo la estructura del Pacto en su totalidad y podrían haber revertido algunos logros clave, como la mayor sensación de seguridad entre las personas sirias frente a la posibilidad de hostigamiento por las autoridades, aumentos modestos en los salarios (para algunas personas) o seguridad social para quienes efectivamente podían beneficiarse con la incorporación a ese sistema. Por sobre todo, en octubre de 2023, se establecieron cambios a la ley sobre seguridad social que implicaron que las tasas de aportes de numerosas personas sirias tuvieran un aumento drástico (en particular, para el permiso más común: el ‘permiso de trabajo flexible’), y la obligación de pagar la tasa más alta se aplicó retroactivamente a enero de 2023. Como resultado de esto, miles de personas sirias se encontraron de un momento a otro con deudas insostenibles⁶, que se siguen acumulando. A su vez, desde julio de 2024, a todas las personas sirias se les pide que paguen más de 500 dinares jordanos (JOD) por año para renovar los permisos, a diferencia de los JOD 10 que pagaban desde que se estableció el Pacto.

En vez de cobrar confianza gradualmente en el sistema de seguridad social como parte del mecanismo de permisos de trabajo y beneficiarse del trabajo formalizado, la mayoría de las personas sirias que tienen permisos

de trabajo ahora perciben ambos como una amenaza y se ven atrapadas en un ciclo de endeudamiento, que realmente solo pueden resolver si retoman el trabajo informal. Esto, básicamente, castiga a las personas sirias que formalizaron su trabajo, tal como el Gobierno y los donantes les pidieron que hicieran.

Enseñanzas extraídas del diseño y la evaluación de la financiación relacionada con el desplazamiento

Cuesta pensar en la posibilidad de financiación a gran escala sin indicadores o mediciones de desempeño (al menos en el corto plazo). No obstante, la trayectoria del Pacto de Jordania demuestra que las modalidades de gobernanza de las personas refugiadas que se basan en mediciones pueden adquirir forma propia y disociarse cada vez más de la vida y las necesidades concretas de las personas refugiadas. Para garantizar su eficacia, el diseño de los instrumentos de financiación a gran escala debe implicar un análisis riguroso de cómo los objetivos de las políticas se traducen en indicadores. Hay dos principios centrales que deben orientar la programación que se desarrolla sobre la base de estos instrumentos de financiación y la selección de los indicadores para ellos.

- **El fondo sobre la forma**

Los indicadores deben dar centralidad a logros que –en función de quiénes sean las personas beneficiarias propuestas– representarían mejoras significativas y sustanciales en su vida, en vez de a metas fácilmente cuantificables que, supuestamente, son representativas de cambios genuinos.

- **Participación de personas refugiadas**

La búsqueda de indicadores debería incluir a las personas refugiadas en las etapas de diseño y evaluación. Por ejemplo, las encuestas a gran escala dirigidas por personas refugiadas, en combinación con investigaciones cualitativas, podrían aportar perspectivas sobre las prioridades de esas personas y si creen que su vida ha mejorado como resultado de las intervenciones de políticas.

En cuanto a las intervenciones futuras relacionadas con los medios de vida, las iniciativas de financiación podrían extraer

aprendizajes valiosos del Pacto de Jordania priorizando lo siguiente:

- **Intervenciones de políticas con duración mayor a la de la financiación**

Adoptar cambios jurídicos de carácter más permanente, que no dependan de la continuidad de los fondos de donantes para su implementación y reconozcan derechos a las personas refugiadas, ayudaría a estas personas a establecerse en el mediano plazo y volverse más autosuficientes, incluso cuando la financiación a gran escala dejara de estar disponible. Para las personas refugiadas sirias (y de otras nacionalidades) en Jordania, esto podría incluir el derecho a abrir una cuenta bancaria, ser dueñas de sus propios negocios sin necesidad de asociación con personas jordanas u obtener con facilidad una licencia de conducir.

- **Organización sindical**

Las intervenciones de políticas que procuren mejorar los medios de vida de las personas refugiadas deben considerar a esas personas como trabajadoras. Es previsible que la formalización se transforme en un instrumento ineficaz si no se acompaña con reformas que apoyen la organización sindical e incrementen el poder individual y colectivo de las personas refugiadas que trabajan. Esto podría incluir colaborar con sindicatos y personas defensoras de derechos laborales, incrementar la capacidad de quienes trabajan de organizarse de forma autónoma y brindar apoyo legal para que puedan acceder en mayor medida a sus derechos.

En definitiva, los instrumentos de financiación a gran escala para contextos de desplazamiento deben ir más allá de las metas numéricas fácilmente accesibles como representativas de cambios positivos. El caso del Pacto de Jordania lo demuestra con claridad y alerta sobre el riesgo de adoptar una visión de los medios

de vida que se enfoque superficialmente en la formalización como una supuesta panacea para la integración de las personas refugiadas en el mercado laboral. A fin de asegurar que, concluidos estos instrumentos de financiación, los programas sigan estando conectados con la vida de las personas refugiadas (y logren un cambio duradero), esas personas deben ser partícipes en la determinación y el análisis continuo de indicadores de éxito adecuados.

Katharina Lenner

*Profesora de Ciencias Sociales y de Políticas
Universidad de Bath (Reino Unido)*

k.lenner@bath.ac.uk

Lewis Turner

*Profesor titular de Política Internacional
Universidad de Newcastle (Reino Unido)*

lewis.turner@newcastle.ac.uk

Esta investigación recibió el apoyo del proyecto ASILE, que obtuvo fondos del Programa Horizonte 2020 de la UE (acuerdo de subvención n.º 870787); el proyecto 'Obstacles and Challenges to Women's Labour Market Participation' (Obstáculos y desafíos para la participación de las mujeres en el mercado laboral), financiado por QRCRF; y el proyecto 'Increasing Social Protection in the Jordanian and Turkish Garment Industry' (Aumentar la protección social en la industria de indumentaria de Jordania y Turquía), financiado por AHRC (acuerdo de subvención n.º AH/T008067/1).

1. bit.ly/JordanCompact
2. bit.ly/opportunities-jordanians-syrian-refugees
3. bit.ly/unhcr-jordan-work-permits-syrian-refugees
4. Lenner K y Turner L (2024) 'The Jordan Compact, Refugee Labour and the Limits of Indicator-oriented Formalization' *Development and Change* [en inglés] bit.ly/jordan-compact-refugee-labour-limits
5. bit.ly/examining-barriers
6. Véase Fawaz A, Lenner K, Sadder I, Shehada R y Turner L (2024) 'Sky-high fees with few benefits: What's wrong with social security for Syrians in Jordan' *The New Humanitarian* [en inglés] bit.ly/sky-high-fees-few-benefits

Bonos para personas refugiadas: inversión con impacto social y consecuencias para la protección internacional

Daria Davitti, Sara Arapiles y Pablo Pastor Vidal

Los bonos para personas refugiadas podrían complementar los fondos procedentes del sector público y contribuir al desarrollo económico de los países que acogen a esas personas. Sin embargo, poner énfasis en las contribuciones que las personas refugiadas hacen al mercado laboral podría arriesgar la protección que se les ofrece.

En el último decenio, tras un declive generalizado en la ayuda originada en donantes tradicionales, la comunidad internacional ha modificado de manera radical la forma en que procura financiar las respuestas humanitarias a los flujos de personas refugiadas, y se recurre en mayor medida a la ‘financiación para personas refugiadas’. Este término se refiere a nuevos instrumentos financieros orientados a atraer capital privado, que se promueven como soluciones impulsadas por el mercado a los desafíos sociales que plantea la llegada de grandes cantidades de personas refugiadas.

El cambio paradigmático ‘de la dotación de fondos al financiamiento’ responde a la presunción de que el capital privado podrá complementar satisfactoriamente los fondos del sector público para aportar recursos a las respuestas a las personas refugiadas y apoyar a los países de acogida que lidian con la tensión fiscal de albergar a esas personas. Lo que promete la financiación para personas refugiadas es acortar la brecha entre las respuestas humanitarias y de desarrollo, al tiempo que se contribuye al desarrollo económico de los países receptores. No obstante, sabemos muy poco sobre las implicancias socioeconómicas, jurídicas y financieras de este viraje hacia la financiación para personas refugiadas, y esfuerzos anteriores para atraer capitales privados, por ejemplo, en contextos de desarrollo y cambio climático, han demostrado no ser sostenibles.

Con el ejemplo del bono de impacto social KOTO en Finlandia (2017-2023)¹, orientado a integrar a las personas refugiadas al mercado laboral finlandés, es posible reflexionar sobre algunas de las dificultades más generales que

plantea este giro financiero. En términos más concretos, la inquietud es que podría agudizar la precariedad y el carácter provisorio de la protección y afianzar políticas orientadas a externalizar el control de la migración y contener a las personas refugiadas en el área de origen.

Entender los instrumentos financieros para las personas refugiadas

Hay cuatro tipos de instrumentos financieros que se encuadran en la categoría general de financiación para personas refugiadas:

- 1. Préstamos en condiciones favorables:** son aquellos préstamos otorgados a un prestatario por un Gobierno o inversionista filantrópico a tasas inferiores a las de mercado.
- 2. Fondos para asistencia técnica:** son fondos orientados a apoyar el establecimiento de una nueva actividad económica. Se conciben principalmente como ‘generadores de ecosistemas’ y fomentan el espíritu emprendedor entre las personas refugiadas y atraen otras inversiones privadas.
- 3. Garantías y seguros de riesgos:** las herramientas paramétricas de seguros destinadas a desastres naturales y pandemias son ejemplos valiosos de esta clase de instrumentos, que por lo general se brindan a tasas menores a las de mercado.
- 4. Subvenciones para la etapa de diseño:** suelen estar asociadas a cambios en el marco jurídico o de políticas del país de acogida. En el contexto de las personas refugiadas, por ejemplo, como parte del Pacto de Jordania, estos instrumentos se usaron para adoptar leyes que posibilitan el acceso de la población refugiada al mercado laboral en algunas circunstancias limitadas.

Bonos de impacto social para personas refugiadas

Los bonos de impacto social (BIS) adoptan algunas de las características de los fondos de asistencia técnica (creación de nuevos ecosistemas) y las garantías (eliminación de riesgos) con el fin de crear una forma determinada de finanzas innovadoras y basadas en resultados que se utilizan para abordar cuestiones sociales. En términos prácticos, los BIS son contratos en los que intervienen múltiples partes interesadas por medio de los cuales Gobiernos e inversionistas externos, como fundaciones u organismos de desarrollo, comparten el riesgo asociado con invertir en políticas sociales. Lo que los diferencia de los instrumentos de deuda tradicionales emitidos por Gobiernos es que la remuneración del inversionista depende de si se logran los resultados estipulados en el contrato dentro de un plazo determinado. Si el resultado se logra satisfactoriamente, se paga a los inversionistas un retorno sobre la inversión. Los BIS para personas refugiadas se perciben como soluciones atractivas que entrañan beneficios para todas las partes implicadas.

En un BIS, el Gobierno por lo general brinda los fondos para remunerar a los inversionistas cuando se alcanzan los resultados convenidos. Es posible que los Gobiernos no deseen movilizar capital en forma anticipada para financiar políticas relacionadas con las personas refugiadas (por razones políticas o presupuestarias). Un BIS les permite acrecentar el volumen de fondos disponibles para programas de personas refugiadas sin tener que asignar fondos de manera anticipada. Los bancos y otras instituciones financieras son los intermediarios responsables de preparar el contrato de BIS y supervisar la implementación de los proyectos. Reciben fondos de inversionistas privados y los transfieren a proveedores de servicios. Cuando se logran los resultados, también reciben el pago de quienes aportaron fondos para el resultado (el Gobierno) y pagan a los inversionistas. La institución financiera se beneficia del arancel recibido y de la oportunidad de ampliar la cartera de inversiones disponibles para la clientela.

Los proveedores de servicios, por lo general, son organizaciones no gubernamentales o sin fines

de lucro encargadas de trabajar con personas beneficiarias del proyecto asociado al BIS (en nuestro caso, personas refugiadas) y para lograr los resultados sociales que se acordaron en el contrato. Reciben fondos del intermediario para implementar los proyectos. Para estos, la ventaja es que cuentan con más flexibilidad con respecto a cómo llevan a cabo y adecuan sus actividades, dado que los pagos se basan en la obtención de resultados finales en vez de en cómo deberían lograrse tales resultados. Una vez concluido el ciclo de BIS, el Gobierno puede decidir si seguir con el BIS o si retomar alguna forma de financiación tradicional.

El experimento finlandés

El Gobierno finlandés emitió un BIS para personas refugiadas sobre la base del modelo reseñado precedentemente, como parte de la respuesta a la afluencia de personas refugiadas durante 2015, tras la escalada del conflicto armado en Siria. Luego de una primera prueba piloto en 2016, el Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo de Finlandia emitió el BIS KOTO, de alcance nacional, en 2017. Estaba previsto que el bono se implementara a lo largo de tres años, con el propósito de facilitar el acceso de las personas refugiadas a los mercados laborales brindándoles formación profesional y en idiomas. Constituyó el primer BIS de su clase para personas refugiadas en Europa y estuvo financiado de manera conjunta² por el Fondo Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y la Comisión Europea, así como inversionistas institucionales y privados.

Se reunieron cerca de 14,2 millones de euros aportados por inversionistas, y el Fondo Europeo de Inversiones contribuyó el 71 % de la inversión total, así como su trayectoria y conocimientos significativos sobre estructuración y gobernanza de fondos. Los beneficiarios de BIS³ eran personas inmigrantes de entre 17 y 63 años a quienes se les había otorgado un permiso de residencia en razón de protecciones internacionales y que se habían registrado como personas desempleadas que buscaban trabajo en la Oficina de Empleo y Desarrollo Económico de Finlandia. La formación profesional que se ofreció a las personas beneficiarias estuvo vinculada a faltantes clave en el mercado laboral finlandés

y se dio seguimiento al impacto del BIS KOTO a través de los números de identificación de beneficiarios. La Institución del Seguro Social de Finlandia (Kela) realizó un monitoreo sobre los datos de beneficiarios de desempleo y la Administración Tributaria de ese país rastreó los datos del impuesto sobre la renta.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Empleo finlandés eligió a Equipus Ltd, y más tarde a FIM Impact Investing Ltd, en la función de intermediarios responsables de establecer y supervisar el BIS. El resultado convenido era incluir a 2500 participantes en el mercado laboral en el lapso de tres años. Los datos disponibles indican que 2217 personas participaron en el programa y 1692 participantes recibieron capacitación durante al menos 70 días, y que 1062 encontraron empleo para fines de 2020. La tasa de éxito del 50 % del BIS de KOTO fue presentada por el Gobierno finlandés como una situación 'beneficiosa para todas las partes'⁴, es decir, para el Estado de acogida, las personas refugiadas y los inversionistas. Sin embargo, la iniciativa no se amplió, y el BIS de KOTO se ha reemplazado por un programa de empleo de carácter más general y basado en el desempeño, dirigido a quienes estén en situación de desempleo a largo plazo.

Posibles implicancias para la protección internacional

Sobre la base del ejemplo proporcionado anteriormente, sigue siendo pronto para evaluar de manera concluyente las ventajas y desventajas de los bonos para personas refugiadas. Sin duda, ofrecen financiamiento para proyectos sociales que, de lo contrario, los Gobiernos podrían ser renuentes a implementar, y dan a las personas refugiadas la oportunidad de recibir formación para el acceso futuro al mercado laboral. Sin embargo, hay también inquietudes legítimas de que estos instrumentos puedan generar una dependencia de mercados financieros volátiles, y al mismo tiempo incrementar la precariedad y el carácter transitorio de la protección que se brinda. Los bonos para personas refugiadas y otros instrumentos financieros innovadores son impulsados y fomentados por la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, el Marco de Respuesta

Integral para los Refugiados y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018⁵. Uno de los objetivos del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados es ampliar el acceso a soluciones de terceros países, al tiempo que se mejora la autosuficiencia de la población refugiada. Las tendencias actuales en cuanto a políticas revelan que estos objetivos han estado compaginados con un mayor uso de soluciones provisionarias y con intentos de bloquear llegadas espontáneas y limitar el acceso al asilo territorial.

Como podemos ver en el BIS KOTO, hasta el momento los Gobiernos han priorizado proyectos que suplen faltantes en sus mercados laborales, en vez de inversiones a más largo plazo para atender las necesidades de las personas refugiadas. Si bien es posible que ambos objetivos no se excluyan el uno al otro, este enfoque podría favorecer que se priorice un determinado tipo ideal de persona refugiada, que esté en condiciones de trabajar, producir y, en última instancia, lograr la autosuficiencia. El riesgo es que este enfoque pueda crear un nuevo espectro de condición de persona refugiada, que ubica a la 'persona refugiada emprendedora' en un extremo y a la 'persona refugiada hipervulnerable' en el otro. Tal espectro pondría el acento en las habilidades con las que ya cuentan las personas refugiadas (por ejemplo, conocer el alfabeto latino, como en el caso del BIS KOTO) y en la probabilidad de que accedan con rapidez al mercado laboral y se vuelvan autosuficientes, en vez de centrarse en sus derechos y necesidades de protección actuales. En función de este enfoque, es probable que no se prioricen proyectos orientados a brindar albergue, educación básica o apoyo para la salud. Con un trasfondo de políticas europeas recientes que recurren más a la protección temporal, los retornos y el examen proactivo de la necesidad continua de protección de la persona refugiada (como por ejemplo, en Dinamarca y Suecia), la priorización que parece estar vinculada a los bonos para personas refugiadas podría poner en riesgo la protección de esas personas.

¿Qué ocurre con los principios sobre soluciones duraderas y protección internacional cuando

el énfasis de la respuesta a las personas refugiadas se traslada al objetivo de favorecer su autosuficiencia y generar un entorno propicio para inversionistas sostenibles? Tanto las personas beneficiarias a la que se apunta como los resultados convenidos para el pago del BIS KOTO versaron sobre las características de una persona refugiada idealizada, que está en condiciones de acceder rápidamente al mercado laboral. En el núcleo mismo de las intervenciones de protección financiadas por bonos para personas refugiadas se incluyen actividades para la adquisición de habilidades, formación profesional, desarrollo de negocios, facilitación de mercados y subvenciones para empresas emergentes. Cuando las medidas de protección se reorientan a asegurar un retorno sobre la inversión, los inversionistas privados también se convierten en socios claves en el cometido de posibilitar y brindar protección en forma conjunta. Por ende, sus intereses y los resultados buscados que se acordaron en los contratos que subyacen a los bonos para personas refugiadas se vuelven trascendentales para definir a qué personas refugiadas pueden ‘proteger’ las políticas nacionales e internacionales. Pese a reclamos crecientes de ampliar y fortalecer las finanzas innovadoras para las personas refugiadas, los desafíos que se exponen en este artículo no han sido investigados hasta el momento, y solo el tiempo dirá qué impacto tendrá la financiación para poblaciones refugiadas en la trayectoria de las medidas de protección internacional que se implementan en la actualidad a nivel de la UE y en otros ámbitos.

Daria Davitti

Profesora asociada, Universidad de Lund, Suecia

daria.davitti@jur.lu.se

X: @DariaDavitti

Sara Arapiles

Investigadora posdoctoral, Universidad de Lund, Suecia

sara.arapiles@jur.lu.se

X: @Arapiles_Sara

Pablo Pastor Vidal

Investigador doctoral, Universidad de Lund, Suecia

pablo.pastor_vidal@jur.lu.se

X: @past_pablo

Descargo de responsabilidad: Esta investigación se realizó con fondos aportados por la Unión Europea (CECRE, REF-FIN, número de proyecto 101117081_REF-FIN). Sin embargo, las perspectivas y opiniones expresadas corresponden a las autoras y el autor y no reflejan necesariamente las de la Unión Europea ni el Consejo Europeo de Investigación. Ni la Unión Europea ni la autoridad otorgante responden por estas.

1. *KOTO es una abreviación de Kotouttamisen, que significa 'integración'. Más información: bit.ly/integration-sib-project*
2. bit.ly/koto-sib-structure
3. bit.ly/koto-social-impact-bond
4. bit.ly/koto-sib-case-study
5. Zagor M (2024) *From Borders to Pathways: Innovations and Regressions in the Movement of People into Europe* [en inglés] ANU Press

Repensar los enfoques sobre financiación para ayudar a PDI: aprendizajes de Afganistán

Olivier Lavinal, Lauren McCarthy y Nassim Majidi

Financiar el apoyo para personas desplazadas internas (PDI) en Afganistán es una tarea difícil. Una estrategia para abordarlo podría ser poner el acento en la integración local, involucrando a actores locales, el sector privado, la comunidad de la diáspora y la financiación climática.



Niña fotografiada en un campamento de PDI en Kabul (Afganistán). Autoría: Preethi Nallu/Samuel Hall

Financiar soluciones para las PDI es una labor compleja. Resulta particularmente difícil en contextos frágiles o afectados por conflictos o violencia, sobre todo aquellos con Gobiernos que se desvinculan de estas cuestiones políticas. Esto es lo que ocurre en Afganistán (sobre todo desde que los talibanes tomaron el control de la administración provisional en agosto de 2021), donde se pone foco en la asistencia humanitaria y para necesidades básicas y donde la interacción con las autoridades se limita al diálogo técnico. En Afganistán, la comunidad internacional favorece enfoques del nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en apoyo a soluciones al desplazamiento interno, y emplea investigaciones y evidencias, respuestas operativas y financiación.

El establecimiento de la Asesoría Especial sobre Soluciones al Desplazamiento Interno en el año 2023 representa un reconocimiento sin precedentes del costo inmenso que tiene el desplazamiento prolongado, y los obstáculos multifacéticos que se interponen a la posibilidad de soluciones duraderas. No obstante, desde la Declaración de Nueva York de 2016¹ de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el foco de la comunidad internacional se ha puesto en apoyar a las personas refugiadas y otras personas migrantes. La financiación internacional destinada al desplazamiento interno es escasa, y es improbable que se incremente.

En estas condiciones, los recursos disponibles deben tener el máximo impacto posible y considerar los siguientes interrogantes:

¿Están dispuestos los Gobiernos a asumir la responsabilidad y asignar recursos a las personas en situación de desplazamiento interno? Las PDI son ciudadanas de sus propios países y cualquier proceso de decisión relativo a las necesidades y la asistencia a nacionales es una determinación que tiene fuertes implicancias políticas, sobre todo en contextos frágiles o afectados por conflictos o violencia. La financiación tradicional para el desarrollo se basa en los principios de la responsabilización gubernamental: sin embargo, en Estados con situaciones de fragilidad, conflicto o violencia esto no es algo sencillo. A menudo, hay entidades gubernamentales que facilitan la violencia y el desplazamiento, hacen caso omiso de las necesidades de las PDI y de grupos marginados y no generan entornos propicios para soluciones al desplazamiento que sean voluntarias y dignas.

¿Podrían los fondos afectados a fines específicos extenderse también al desplazamiento interno? La creación de financiación especial por parte del Banco Mundial para personas refugiadas y quienes las acogen generó mayores expectativas de que las poblaciones desplazadas –con independencia de si cruzaron o no una frontera– merecen la asignación de fondos específicos. No obstante, el criterio para establecer fondos afectados a fines específicos fue la falta de incentivos para que los países que acogen a personas refugiadas destinaran los recursos para el desarrollo finitos con los que contaban a personas de ciudadanía extranjera, un criterio que no se aplica a las situaciones de PDI. De hecho, vincular la provisión de más recursos a la cantidad de PDI en un país determinado podría generar incentivos contraproducentes, como datos sesgados, o una agudización de las tensiones entre personas desplazadas y comunidades de acogida.

¿Es adecuada la financiación tradicional para el desarrollo para abordar el desplazamiento? La mayor parte de la financiación para responder al desplazamiento interno tiene naturaleza humanitaria y se desembolsa en ciclos de financiación que duran entre seis y doce meses. Esta realidad genera el ímpetu para establecer a las PDI como beneficiarias de la financiación para el desarrollo. La inclusión sistemática de

la ‘perspectiva de las PDI’ en la financiación para el desarrollo en países afectados podría maximizar el impacto conseguido.

El desafío de financiar soluciones al desplazamiento en Afganistán

En Afganistán, donde se estima que hay 6,3 millones de PDI², la presencia de un Gobierno talibán *de facto* ha dificultado la posibilidad de una financiación eficaz y colectiva. Desde la toma del poder en agosto de 2021, las entidades donantes internacionales han desistido de realizar contribuciones a repuestas de desarrollo significativas. En una situación de desplazamiento prolongado, la falta de una respuesta estructural representa un obstáculo importante para la búsqueda y la financiación de soluciones sostenibles.

Varias organizaciones de las Naciones Unidas (entre ellas, la Organización Internacional para las Migraciones) y bancos multilaterales de desarrollo (incluido el Banco Mundial) están trabajando en el nexo entre la ayuda humanitaria y de necesidades básicas humanas en apoyo a la población afgana. Esto implica un apoyo a servicios básicos, que suele ser extrapresupuestario y ajeno al control de la administración talibana provisional, en consonancia con el ‘planteamiento basado en principios’ con respecto a la provisión por y para mujeres.

A fin de asegurar que los recursos de los que se dispone se gasten para maximizar el impacto, se precisarán intervenciones que sean congruentes con los siguientes principios claves:

Posibilitar un mayor acceso a servicios públicos

Resulta crucial facilitar la integración económica y social de las PDI a través de su inclusión en sistemas educativos y sanitarios nacionales, acceso a servicios públicos y programas sobre vivienda y medios de vida. Si bien la planificación en materia de desarrollo se encuentra suspendida en Afganistán, las conversaciones sobre ‘soluciones urbanas inclusivas’ pueden seguir siendo centrales y anticiparse a las futuras deliberaciones sobre planificación urbana. Hay consideraciones económicas que se aplican a la toma de decisiones sobre desplazamiento y movilidad, y lograr medios de vida sostenibles es fundamental para las soluciones al desplazamiento. Entender el gasto público y las contribuciones de los hogares y la diáspora a sectores clave, como

salud, educación, agua y saneamiento, puede posibilitar que las comunidades afectadas por el desplazamiento sigan recibiendo apoyo.

Ampliar la conversación sobre las personas con necesidades

En muchos países afectados por conflictos, el desplazamiento interno se ha convertido en un indicador para identificar a quienes son vulnerables. Usar estos indicadores es fundamental para la eficacia de los programas de ayuda en entornos donde hay limitaciones en cuanto a recursos. No obstante, priorizar a las PDI sobre otros grupos de la ciudadanía no siempre es la forma más eficaz de abordar la vulnerabilidad. Deben considerarse otros factores y el apoyo debería promover la integración local atendiendo las necesidades más generales de la comunidad. Esto implicará la inclusión sistemática de grupos clave y, en este sentido, el género, el desplazamiento y la discapacidad serán posibles indicadores de inclusión.

Utilizar enfoques del sector en general

Las crisis de desplazamiento forzado, que tradicionalmente se han tratado como emergencias humanitarias, suelen convertirse en situaciones prolongadas debido a la naturaleza continua de los factores que propician el desplazamiento (como conflictos y cambio climático) y la complejidad de las soluciones duraderas. No obstante, a nivel global, la mayoría de la financiación externa se aporta con fines humanitarios, por lo general, como respuestas a corto plazo a demandas urgentes. En situaciones prolongadas, es poco probable que una sucesión de programas de emergencia para la respuesta a las crisis sea una estrategia eficaz. En vez de ello, es mejor formular respuestas que puedan sostenerse en el tiempo, tanto en términos económicos como sociales. Los enfoques extraídos del nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz podrían resultar provechosos.

Estrategias para financiar y abordar las soluciones para las PDI

1. Considerar mecanismos de financiación que no sean específicos para el desplazamiento

Es preciso que las decisiones sobre financiación se ajusten a los factores que propician el desplazamiento, al abordar el nexo faltante entre la financiación climática y la agenda sobre soluciones duraderas. La

mayoría de los desplazamientos recientes en Afganistán se deben al cambio climático y a choques ambientales. Financiar soluciones a través de la acción climática es una acción oportuna: la resiliencia climática representa un área de consenso entre todas las partes interesadas, a saber, autoridades, donantes, sociedad civil y actores internacionales. Lo prioritario es corroborar que donantes y responsables de la implementación de programas de resiliencia climática, como el Banco Asiático de Desarrollo, la Fundación Aga Khan, el UNICEF y el Banco Mundial, interactúen de manera activa con la agenda sobre soluciones duraderas y la integren verdaderamente en sus intervenciones climáticas.

2. Incluir a actores locales en la planificación y toma de decisiones

Ante un contexto en el cual el Gobierno *de facto* no recibe apoyo presupuestario directo, es preciso identificar a nivel local soluciones de diseño y planificación para promover la resiliencia de las comunidades al cambio y la posibilidad de integrar a las personas desplazadas. Para ello, se requieren fondos plurianuales que aseguren un diálogo sostenido y que se mantenga una interacción decidida. Esto implica también considerar a actores que pueden impulsar la agenda, es decir, actores locales capaces de contactar y consultar a una variedad de partes interesadas (incluso personas desplazadas) y actores que están en condiciones de diseñar procesos presupuestarios participativos para destrabar fondos públicos o financiación de donantes a fin de cubrir las soluciones planteadas. Samuel Hall ha puesto a prueba este enfoque en la ciudad afgana de Yalalabad. El proyecto muestra los beneficios de los foros de planificación participativa creados para diseñar conjuntamente soluciones inclusivas³.

3. Utilizar los datos para crear una narrativa común sobre la financiación necesaria

Los planes de determinación de costos que apuntan principalmente a reducir la cantidad de personas en situación de desplazamiento prolongado podrían tener limitaciones en un contexto en el que las cifras sea imperfectas y poco fiables. Para resolver el tema del cálculo de costos, la prioridad debería ser mejorar la resiliencia y facilitar las remesas digitales, así como las inversiones de la diáspora y del sector privado en Afganistán. Esto implica

integrar datos sobre la inclusión de grupos desplazados y herramientas específicas destinadas a entender cómo se puede apoyar a mujeres desplazadas en sus medios de vida y emprendimientos⁴. Un esfuerzo continuo liderado por la Organización Internacional para las Migraciones y el ACNUR orientado a entender mejor las cifras de la población de PDI es otra iniciativa de datos importante que permitirá una medición más eficiente de los avances en el logro de soluciones duraderas.

4. Reconocer el papel de las comunidades de la diáspora y del sector privado

Los datos cualitativos han demostrado que las comunidades de la diáspora tienen una función importante de apoyo a las personas desplazadas internas en Afganistán. Incluir a dichas comunidades y al sector privado en las etapas de planificación podría fomentar un mayor volumen de financiación sostenible para soluciones duraderas al desplazamiento interno en el país. Se precisan más datos sobre remesas y la función que estas cumplen en las soluciones de financiación, en contextos frágiles o afectados por violencia o conflictos.

Reflexiones

Son los Gobiernos quienes deben asumir responsabilidad por las soluciones al desplazamiento. No obstante, se precisan distintas respuestas en función del contexto y del complejo papel, las fortalezas y las limitaciones de determinados Gobiernos. Los Gobiernos nacionales en general están implicados en las crisis de desplazamiento interno y las causas que las provocan, o se ven desfavorecidos por ellas. Para que los marcos existentes progresen en el logro de los resultados buscados, es fundamental que las estrategias de financiación incluyan a las personas desplazadas y las comunidades de acogida, ofrezcan una respuesta localizada y hagan un uso coherente de los datos.

Responder a las necesidades de las personas desplazadas en Afganistán representa un desafío particularmente complejo. La inacción,

ya sea como resultado de una parálisis debido a causas políticas o la imposibilidad de capitalizar buenas prácticas y aprendizajes, tendría consecuencias trágicas para las personas afganas más vulnerables que atraviesan una crisis combinada de pobreza, género y clima. Se precisan inversiones tácticas y a largo plazo, incluso a través de canales de financiación climática, para abordar los obstáculos a las soluciones duraderas y apoyar la resiliencia de las comunidades afectadas por el desplazamiento.

Olivier Lavinal

Líder de Programas, Infraestructura y Desarrollo Sostenibles – Afganistán, Banco Mundial

olavinal@worldbank.org

Lauren McCarthy

(Ex)coordinadora de Soluciones Duraderas – Afganistán, Organización Internacional para las Migraciones

lauren.mccarthy00@gmail.com

Nassim Majidi

Cofundadora y directora ejecutiva, Samuel Hall

nassim.majidi@samuelhall.org

linkedin.com/in/nassimmajidi/

Descargo de responsabilidad: Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones que se expresan en este trabajo pertenecen exclusivamente a las autoras y el autor y no deberían atribuirse en modo alguno al Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo ni a los Gobiernos a los que representan, ni tampoco reflejan necesariamente las perspectivas de la OIM.

1. bit.ly/resolucion-asamblea-general

2. dtm.iom.int/es/afghanistan

3. Samuel Hall (2024) 'Planning for Inclusive Urban solutions in Afghanistan' [en inglés] bit.ly/urban-solutions-afghanistan

4. Barratt, S. et al (2024) Afghanistan's unfolding crisis: wellbeing and livelihoods of displaced people before and after regime change [en inglés] bit.ly/afghanistan-unfolding-crisis

Personas refugiadas al servicio de su comunidad: financiación de organizaciones de personas refugiadas en Egipto

Alya Al-Mahdi, Buay Peter Kun y Daowad Adam

Los requisitos que imponen algunos donantes internacionales pueden impedir que organizaciones lideradas por personas refugiadas (OLR) accedan a fondos. Sin embargo, como lo demuestran casos de OLR en Egipto, otorgarles financiación directa puede contribuir a una respuesta al desplazamiento eficiente, sostenible y eficaz en función de los costos.

Casi todas las OLR en Egipto son entidades de base que funcionan exclusivamente con los aportes voluntarios de tiempo, habilidades y recursos que realizan personas comprometidas con sus comunidades. En un contexto en el cual la brecha entre las necesidades de las personas refugiadas y el acceso que estas tienen a servicios y derechos no deja de profundizarse, las OLR en Egipto suplen falencias críticas en la provisión de servicios a personas migrantes y refugiadas, sobre todo para aquellas desplazadas poco tiempo antes, que posiblemente no puedan recibir servicios de ACNUR o de ONG/I.

Al estar entre los primeros en responder, las OLR facilitan asistencia inmediata como albergue, alimentos, préstamos de emergencia y apoyo para la inscripción de nacimientos. Desempeñan un papel vital al poner en contacto a personas refugiadas con servicios esenciales como documentación legal, atención de la salud, educación y otras necesidades básicas. Las ONG/I a menudo recurren a OLR para prestar sus servicios a través de ellas, y hacen uso de sus instalaciones y voluntarios para llegar a las personas refugiadas. Sin embargo, pese a considerar a las OLR como socias clave, es común que las ONG/I no compartan con ellas los fondos con los que cuentan. Al concluir los proyectos de las ONG/I, en general los servicios se interrumpen, pero las comunidades siguen acudiendo a las OLR, lo cual no les deja más opción que continuar prestando apoyo sin ningún tipo de asistencia económica.

Los métodos de financiación convencionales pueden resultar excluyentes

Los modelos de financiación tradicionales¹, que suelen reflejar enfoques de arriba abajo, presentan limitaciones al momento de abordar

los desafíos complejos que enfrentan las comunidades desplazadas, y por lo general requieren implementar modelos de asociación muy difundidos por ACNUR y organizaciones afines a la ONU.

Es habitual que las OLR en Egipto se topan con obstáculos considerables al intentar obtener fondos, debido a limitaciones jurídicas que les impiden estar constituidas formalmente. Al no tener documentación oficial ni cuentas bancarias, es difícil que las OLR puedan recibir fondos de donantes. Para solventar costos operativos como el alquiler, los servicios públicos y los salarios del personal, las OLR utilizan sus recursos internos y donaciones benéficas. A pesar de estas dificultades, las OLR son decisivas para la respuesta a las personas refugiadas y siguen demostrando su capacidad e impacto a través de su labor en el terreno, al asistir a comunidades refugiadas pese a tener pocos recursos. El éxito y la eficacia de estas OLR son muestras muy concretas de que las personas refugiadas tienen los conocimientos y las aptitudes para diseñar e implementar proyectos para sus comunidades.

Nuevas formas de financiar a OLR

Están emergiendo mecanismos de financiación que prometen brindar asistencia a las comunidades de manera más directa y perdurable y con mayor impacto, al asignar recursos económicos directamente a las OLR, empoderarlas para que adecuen las intervenciones a las necesidades particulares de sus comunidades y promover un sentido de pertenencia y capacidad de acción entre las poblaciones desplazadas.

Algunas ONG y ONGI que reconocen el papel fundamental de las OLR han procurado profundizar su colaboración con estas organizaciones. StARS, una organización

liderada por personas refugiadas en El Cairo y a la cual pertenecen dos de las personas que prepararon este artículo, puso en marcha un proyecto orientado a brindar apoyo integral a otras OLR en esa ciudad, con el objeto de desarrollar su capacidad operativa e institucional, así como apoyo colaborativo plurianual. Por medio de esta iniciativa, StARS compartió sus conocimientos prácticos y facilitó que otras OLR accedieran a oportunidades de financiación.

New Vision, otra OLR en El Cairo, tuvo dificultades para obtener fondos. Si bien se aceptó su solicitud para una oportunidad de financiación, la falta de constitución formal y de cuenta bancaria representaron obstáculos significativos. New Vision superó estos obstáculos firmando un acuerdo de patrocinio fiscal con una OLR asociada. Esto posibilitó que New Vision absorbiera fondos a través de un intermediario y, de este modo, consiguiera los recursos que necesita para llevar a cabo sus cometidos vitales. La experiencia de New Vision pone de manifiesto la importancia de adoptar mecanismos de financiación flexibles e inclusivos que empoderen a las OLR para que prosperen y tengan un impacto significativo en sus comunidades.

Eficacia en función de los costos, sostenibilidad y eficacia de las OLR

Una de las ventajas principales de las OLR es su eficacia en función de los costos que implican, en comparación con las ONG y las ONGI. Las OLR demuestran prácticas eficaces en cuanto a los costos al utilizar recursos de manera eficiente, como alquilar oficinas polivalentes y ofrecer salarios locales a las personas refugiadas que integran su personal (en vez de salarios internacionales del sector humanitario). Como organizaciones de base, las OLR están en vecindarios donde viven las comunidades de personas refugiadas, utilizan los mismos espacios alquilados de bajo costo y logran prescindir de los gastos operativos elevados que suelen tener las ONGI, como medidas de seguridad sofisticadas, infraestructura tecnológica y restricciones de acceso (por ejemplo, exigir citas concertadas previamente o derivaciones a través de organizaciones asociadas). Si bien estos protocolos de seguridad rigurosos suelen ser necesarios, pueden limitar la accesibilidad por parte de clientes, sobre todo durante emergencias, cuando la inmediatez de la asistencia resulta crítica. En cambio, las OLR

mantienen una política de puertas abiertas y permiten que las personas soliciten asistencia en forma presencial sin citas previas. Las OLR también tienen lazos afianzados dentro de las comunidades que aseguran que los recursos se utilicen de manera eficaz y relevante, y se evita así la necesidad que tienen algunas organizaciones más grandes de gastar fondos a fin de año en actividades que tienen menos impacto.

Hace poco, StARS llevó a cabo una evaluación en la cual se comparó la asistencia que presta esa organización con la que brindan Save the Children International (SCI) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Los datos de dicha evaluación indican que los programas de StARS tienen una mejor eficacia en función de los costos y contribuyen de manera considerable a ampliar la accesibilidad entre todas las nacionalidades y llegar a algunos de los grupos más marginados, como las personas sobrevivientes de violencia de género (VG), las personas sobrevivientes de tortura y las personas LGBTQI, así como personas migrantes indocumentadas e irregulares.

En El Cairo, las OLR han logrado resultados particularmente eficaces en el contacto con personas sirias, yemeníes y eritreas en sus localidades. Los responsables de este artículo sostienen que esto se vincula con el trasfondo cultural de estas nacionalidades, que suelen ser más renuentes a buscar servicios y, en vez, los reciben cuando están incorporados bajo la modalidad de solidaridad comunitaria. Dado que tratan con comunidades desde hace tiempo y conocen las sensibilidades culturales, las OLR a menudo pueden identificar a personas y grupos más aislados o en riesgo, que son renuentes a acercarse o acceder a ONG/I y proveedores de servicios tradicionales.

En contextos en los que las personas refugiadas viven en vecindarios urbanos junto con las comunidades de acogida, el papel de las OLR es fundamental para aliviar de diversas maneras las tensiones asociadas con el desplazamiento. Brindan orientación e información precisa y actualizada sobre el nuevo entorno, organizan sesiones de concientización comunitaria y fortalecen la resiliencia y la integración de la comunidad. Las OLR facilitan que las personas migrantes y refugiadas entablen contactos, y favorecen la cohesión, la protección social y la preservación cultural. Estas iniciativas

mejoran la integración y el bienestar de sus comunidades, y convierten a las OLR en centros comunitarios indispensables en distintas áreas. Una proporción considerable de niñas y niños refugiados también asisten a escuelas comunitarias gestionadas por organizaciones lideradas por personas refugiadas, que complementan la labor de las escuelas públicas y ayudan a superar las barreras idiomáticas, la xenofobia y el acoso escolar.

Las OLR brindan medios de vida

Dotar de fondos a las OLR puede ser una forma de financiar la respuesta al desplazamiento, ya que quienes trabajan para esas organizaciones se benefician con medios de vida sostenibles. En contextos en los cuales a veces se niegan los derechos laborales a las personas refugiadas –lo que a menudo implica trabajo en condiciones de esclavitud contemporánea–, las OLR pueden ofrecer medios de vida alternativos que sean dignos y seguros. Esta estabilidad favorece la sensación de seguridad y permite que las personas refugiadas que integran el personal se enfoquen en su trabajo, sin la preocupación constante que implica la inestabilidad económica. A su vez, el trabajo remunerado ofrece oportunidades y contactos a los que previamente no se tenía acceso, al empoderar a las personas refugiadas que forman parte del personal mejorando sus habilidades, ampliando sus redes profesionales y aumentando su influencia en la comunidad.

Además, las OLR suelen emprender iniciativas de desarrollo de capacidades en la comunidad, e imparten capacitaciones y programas de adquisición de habilidades que empoderan a las personas. Este enfoque sostenible ayuda a romper el ciclo de dependencia y genera oportunidades de resiliencia y crecimiento en el largo plazo. La singularidad de los servicios de StARS, New Vision y otras OLR radica en su originalidad y en la comprensión cabal de las comunidades a las que atienden, y en que adoptan un enfoque que toma en cuenta aspectos culturales. Los servicios que ofrecen están armonizados con las necesidades específicas, las particularidades culturales y las experiencias en primera persona de integrantes de la comunidad.

El fortalecimiento de capacidades y las mejoras operativas dentro de las OLR siguen reportando beneficios para la comunidad en el largo plazo. Incluso en períodos de escasez de recursos

económicos, las habilidades adquiridas por el personal de las OLR, las personas voluntarias y quienes participan en los programas les permiten apoyar a sus comunidades con eficacia. Las OLR siguen respondiendo a las exigencias de la comunidad, y mitigan la falta de recursos reduciendo al mínimo los costos operativos y recurriendo a contribuciones benéficas para mantener servicios esenciales y actuar ante emergencias.

Desafíos de logística

Las OLR siguen teniendo dificultades para conseguir financiación. En primer lugar, a la mayoría de las OLR no les resulta sencillo cumplir con lo exigido por el marco regulatorio del país de acogida, y esto hace que sea difícil recibir fondos directamente de un donante, sin intermediarios.

En segundo lugar, no hay suficientes intermediarios adecuados que estén dispuestos a facilitar fondos. Esto supone una dificultad, dado que a veces se exige suscribir un memorando de entendimiento (MdE) con un socio local para poder tener cuentas bancarias.

Por último, mientras las OLR han promovido nuevos modelos de financiación y han aportado evidencias sobre su eficacia, todavía hay vacilación por parte de donantes. Esto podría deberse a que, en algunos contextos, hay pocas posibilidades de acceso a las OLR, y a que los donantes prefieren a ONGI con las cuales tienen vínculos ya afianzados. Ante esto, cabe preguntarse cómo podrían las OLR demostrar su capacidad de absorber fondos si no se les brinda esta oportunidad.

StARS y otras OLR en Egipto han superado dificultades relacionadas con el financiamiento de donantes empleando enfoques innovadores. Un factor clave fue educar a los donantes sobre los desafíos singulares que afectan a las OLR. Al familiarizar a donantes con el modelo de las OLR y poner de relieve su eficacia en función de los costos, StARS logró infundir confianza y demostró que los recursos se usan de forma eficiente, con el consiguiente logro de resultados de impacto. Este enfoque ha logrado atraer el apoyo de donantes y posibilitar que StARS consiga patrocinio fiscal a través de otras organizaciones. A su vez, algunas OLR han abordado estos desafíos afiliándose a organizaciones locales (si bien este tipo de convenios conlleva posibles desventajas)².

Recomendaciones

- Los donantes deberían reconocer a las OLR como actores centrales en materia de instrumentos de liderazgo de personas refugiadas y localización global. Su percepción de que las OLR son ‘demasiado riesgosas’ carece de sustento empírico y ha dado lugar a que se apliquen criterios de diligencia debida y de cumplimiento excesivamente rigurosos, lo cual impide que muchas OLR puedan obtener fondos.
- Partiendo de reconocer las restricciones que afectan al derecho fundamental de libertad de reunión en muchos países que acogen a personas refugiadas, los donantes deberían considerar alternativas al requisito de que estas organizaciones se constituyan legalmente. En vez de ello, y como alternativas válidas a la inscripción formal, los donantes podrían aceptar recomendaciones, informes financieros y constancias de la implementación de proyectos anteriores.
- Dado que la exigencia de tener una cuenta bancaria a menudo conlleva la inscripción formal, algo que muchas OLR no tienen, los donantes deberían alentar su financiación a través de patrocinio fiscal o medios alternativos. Las ONG deberían actuar como intermediarias para facilitar la financiación.
- Los donantes deberían racionalizar los requisitos que establecen y poner énfasis solo en aspectos esenciales de capacidad institucional y gobernanza que son necesarios para asegurar eficacia en la gestión de proyectos, la recaudación de fondos, el monitoreo, la evaluación y la dotación de personal, sin agobiar a las OLR exigiéndoles documentos administrativos y sobre gobernanza excesivos.
- Los requisitos relativos a redacción de propuestas y elaboración de informes deberían priorizar un enfoque centrado en la comunidad, y permitir que se presenten informes de progreso en forma verbal, así como el uso de medios y presentaciones en idiomas que dominan las OLR, entre otras opciones.

- Por último, brindar financiación plurianual a las OLR les permite acumular experiencia, generar sistemas financieros, incrementar su capacidad forjando redes para acceder a más oportunidades de financiación y potenciar sus esfuerzos de incidencia. Para promover la sostenibilidad y mejorar su eficacia al implementar proyectos y desarrollar capacidades en la comunidad a lo largo del tiempo, se recomienda que los donantes amplíen la financiación de proyectos de modo que cubran al menos dos años.

Financiar a las OLR tiene un efecto transformador para las propias organizaciones y para las comunidades a las que atienden. Estos nuevos mecanismos de financiación empoderan a las OLR, mejoran los medios de vida del personal, generan mayor participación de la comunidad y fomentan la resiliencia a largo plazo. Apoyar a las OLR e invertir en ellas es un paso crucial para generar respuestas más equitativas y sostenibles al desplazamiento y promover la autosuficiencia y la dignidad de las personas desplazadas.

Alya Al Mahdi

Subdirectora de Programas, Saint Andrew's Refugee Services (StARS)
amahdi@stars-egypt.org

Buay Peter Kun

Responsable principal de Políticas e Incidencia en Desarrollo, StARS
bpeter@stars-egypt.org

Daowad Adam

Director de New Vision Center For Educational & Social Development.
Daod11@yahoo.com

1. ODI (2023) *La falta de financiación para las organizaciones lideradas por personas refugiadas: Por qué no funciona el sistema actual y las posibilidades de cambio* bit.ly/financiación-organizaciones-refugiadas
2. Hegazy N 'The Sidelined Front-liners: Eritrean CBOs in Greater Cairo' [en inglés], *The American University in Cairo* bit.ly/eritrean-cbo-cairo

Filantropía participativa en Asia y el Pacífico: un caso de estudio de un fondo de OLR a OLR

Thomas Gillman, Najeeba Wazefadost, Mike Poots y Adama Kamara

¿Cómo se ve la filantropía participativa en la práctica? Este artículo analiza el proceso para establecer el fondo mancomunado de la Red de Refugiados de Asia y el Pacífico (APNOR, por su siglas en inglés) para organizaciones lideradas por personas refugiadas en la región.

Cada vez más, involucrar a las personas refugiadas de maneras significativas se reconoce no solo como un imperativo moral, sino también como una estrategia para crear políticas y programas más eficaces y legítimos. Este cambio crucial hacia una mayor participación de las personas refugiadas en los procesos de toma de decisiones y en los flujos de financiación está ganando terreno a nivel mundial, un hecho que se manifiesta en iniciativas como el Gran Pacto y el Compromiso para la participación de las personas refugiadas. A nivel local, a través de enérgicos esfuerzos de incidencia, como los liderados por la Red de Refugiados de Asia y el Pacífico (APNOR), se destaca la importancia de este movimiento, que se resume en la frase: 'nada sobre nosotros sin nosotros'.

Las personas refugiadas son las primeras en responder a las crisis que se producen en sus comunidades. Sin embargo, con frecuencia viven con menos derechos y sus contribuciones casi siempre se realizan sin pago alguno, lo que las obliga a tener que lidiar simultáneamente con la necesidad de generar ingresos, ocuparse de sus familias y sobrellevar inconvenientes prácticos como la falta de registro o de habilidades lingüísticas. Además, quienes lideran a comunidades de personas refugiadas y las organizaciones lideradas por personas refugiadas enfrentan limitaciones relacionadas con las oportunidades de financiación, pues con frecuencia se les impide abrir cuentas bancarias o adquirir personería legal en sus países de acogida.

APNOR, como iniciativa/organización liderada por personas refugiadas (I/OLR), comprende plenamente estos desafíos y tiene la misión de amplificar la participación y la voz de las personas refugiadas dentro de los procesos filantrópicos que se desarrollan en la región de Asia y el Pacífico. Hemos creado un fondo mancomunado liderado por personas refugiadas que procura apoyar el trabajo decisivo que realizan las I/OLR,

fundamentado en los principios de la filantropía participativa. Se ha concluido la fase piloto de este fondo y la siguiente ronda de financiación se publicará en breve. Esperamos que constituya una fuente continua para las I/OLR en la región de Asia y el Pacífico.

Establecimiento del fondo mancomunado para las I/OLR en la región de Asia y el Pacífico.

El fondo mancomunado de APNOR se diseñó deliberadamente para tener carácter inclusivo y centrarse en las personas refugiadas. APNOR se basa en la información obtenida de sus vastas redes y en las experiencias que han vivido sus administradores para crear un proceso de diligencia debida sumamente fiable con el fin de evaluar a solicitantes y asegurar que las I/OLR puedan pedir financiamiento incluso si carecen de registro formal o de una cuenta bancaria. Se utilizan métodos de transferencia flexibles, como Wise, Hawala y Western Union, para atender las necesidades de cada I/OLR exitosa. Como posible soluciones, también se incluyen alianzas y oportunidades de colaboración con otras partes interesadas, que actúan como terceros de confianza. Por ejemplo, se considera que los patrocinadores fiscales o los acuerdos de auspicio contribuyen a salvar brechas legales y financieras, y se anima a las OLR a formalizar alianzas a través de memorandos de entendimiento (Mde).

Nuestra iniciativa cuestiona la dinámica de poder tradicional entre fuentes de financiación y beneficiarios, según la cual quienes aportan los fondos toman decisiones en función de sus prioridades y los beneficiarios ejercen poca influencia. Nuestro programa piloto incluyó a partes beneficiarias en el diseño de las subvenciones, con el objeto de revertir este desequilibrio. APNOR busca transformar al sector de asistencia brindando financiación directa a I/OLR de la región y apoyando el

fortalecimiento de capacidades en esta área.

El programa piloto del fondo mancomunado recibió el respaldo de tres instituciones filantrópicas internacionales destacadas, que tienen el firme compromiso de promover el liderazgo de las personas refugiadas. El fondo mancomunado ofrece un modelo sostenible y flexible que admite contribuciones de diferentes montos provenientes de una multiplicidad de donantes, lo que permite que incluso las contribuciones más pequeñas tengan un impacto de amplio alcance en una gran variedad de I/OLR. En su fase piloto, se recaudaron en total USD 400 000, que se desembolsaron a 21 solicitantes exitosos mediante subvenciones por valores de entre USD 1340 y USD 30 250.

Una de las razones principales que atrajo a donantes a este fondo mancomunado fue su fuerte alineación de valores. Con un compromiso compartido para hacer avanzar el liderazgo de las personas refugiadas, el fondo brindó a los donantes la oportunidad de apoyar directamente a I/OLR a las que quizás no habrían podido llegar por medio de sus propios programas, debido a requisitos institucionales. El fondo mancomunado actuó como puente entre donantes e I/OLR, y demostró ser una manera nueva, innovadora y eficaz de brindar financiación. A su vez, APNOR hizo marcado hincapié en fortalecer las capacidades de las I/OLR en todo el proceso, y empoderarlas para que interactúen de manera directa con los donantes en el futuro.

Puesta a prueba y búsqueda de mejores prácticas en la concesión participativa de subvenciones

El fondo mancomunado de APNOR está diseñado para brindar financiación sin restricciones a las I/OLR, de modo de empoderarlas para que desarrollen sus habilidades, fortalezcan su capacidad organizativa y utilicen los fondos según sus propias prioridades. Se empleó un proceso participativo para orientar la creación de las herramientas de subvenciones, las cuales incluyeron el formulario de solicitud, lineamientos, plantillas de presentación de informes y criterios de evaluación, a fin de que los beneficiarios previstos tuvieran un papel decisivo en la definición de estas herramientas. El proceso fomentó la comunicación bidireccional, el aprendizaje y el intercambio.

El fondo se encuentra alineado con cinco pilares clave de las mejores prácticas en materia de

concesión participativa de subvenciones¹:

1. claridad de los criterios para la concesión de subvenciones;
2. compromiso de apoyar el fortalecimiento de capacidades y la resiliencia en las entidades que no persiguen fines de lucro;
3. apoyo para llevar iniciativas a mayor escala, la replicación y la colaboración;
4. aumento de la fortaleza de la relación entre quienes otorgan y quienes procuran obtener subvenciones, y
5. profundización de la confianza, la experiencia y los recursos para integrar enfoques sobre evaluación e impacto social.

En relación con el primer pilar, este fondo tiene una filosofía clara que se centra en abordar las necesidades de las personas refugiadas. APNOR y la Alianza para el Liderazgo de las Personas Refugiadas (RLA, por sus siglas en inglés) son entidades lideradas por personas refugiadas que buscan financiar de manera directa a I/OLR de la región, así como brindar apoyo para el fortalecimiento de capacidades, a solicitud de personas refugiadas. Los lineamientos y los marcos de presentación de informes se centran en las I/OLR y procuran definir las mejores prácticas trabajando en solidaridad con I/OLR, reconociendo sus fortalezas y los desafíos que enfrentan y, al mismo tiempo, respetando la legislación pertinente.

El segundo pilar se refleja en nuestro enfoque participativo en la creación de la subvención. Permitió que las I/OLR identificaran las destrezas y áreas de desarrollo que contribuyeron a definir el programa personalizado de fortalecimiento de capacidades de APNOR. Este enfoque asegura que el mismo proceso por el cual se presenta una solicitud se convierta en una oportunidad de aprendizaje.

El tercer pilar se refleja en la aspiración que tienen APNOR y RLA de llevar a mayor escala este proyecto piloto para convertirlo en una fuente sostenible de financiación para las I/OLR en la región de Asia y el Pacífico. Esto incluiría brindar capacitación complementaria para el fortalecimiento de capacidades en temas claves, como gestión de proyectos, desarrollo organizativo y técnicas contables, así como oportunidades de aprendizaje y de apoyo entre pares y de establecer redes de contactos.

El cuarto pilar se refleja en el propósito que tiene este proyecto de conectar a las I/OLR con nuevos donantes, y facilitar así oportunidades

futuras de financiación y favorecer relaciones más sólidas.

El quinto pilar se manifiesta en los enfoques que tiene el programa piloto en materia de evaluación e impacto social. Evaluamos la manera en que el programa piloto apoyó las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se seleccionaron. Se procura obtener retroalimentación continua de todos los participantes con el fin de perfeccionar el programa por medio de reuniones periódicas de reflexión para analizar las enseñanzas extraídas e implementar los ajustes que sean necesarios.

Desarrollo de las herramientas de administración de subvenciones

APNOR realizó consultas en profundidad para crear herramientas eficaces para las subvenciones y ceñirse a mejores prácticas. El propósito de este proceso fue posibilitar el aprendizaje bidireccional, tanto para donantes como beneficiarios, a fin de comprender cómo funcionan los procesos de financiación y cómo pueden mejorarse. Se completaron múltiples ciclos de retroalimentación para revertir la dinámica tradicional de poder y crear un sistema en el que se destacaran las perspectivas de las iniciativas beneficiarias.

Los copresidentes de los administradores del Fondo Mancomunado de la RLA iniciaron entrevistas individualizadas en línea con I/OLR pertinentes de la región de Asia y el Pacífico. Seleccionaron cuidadosamente a las personas que entrevistarían y se aseguraron de aplicar un enfoque basado en derechos al obtener el consentimiento firmado o verbal y brindar información que detallaba el alcance del proyecto y el uso que se daría a la información que aportarían.

Las preguntas de la entrevista abarcaron el proceso de solicitud, los propósitos, los informes de progreso y ejecución, cuestiones transversales, aspectos de monitoreo y evaluación y criterios de evaluación. Se realizaron seis entrevistas virtuales con I/OLR que tenían diversos niveles de experiencia, desde entidades afianzadas hasta organizaciones más incipientes. Se compartieron las transcripciones de estas entrevistas con quienes participaron en ellas para que las aprobaran y para verificar su exactitud. A continuación, se analizaron las transcripciones aprobadas para identificar los temas claves.

Se creó un borrador de herramientas de

subvenciones sobre la base de los temas claves y la información obtenida. Las personas entrevistadas y las personas en la función de administradoras revisaron el borrador, y se incorporaron las observaciones de abogados antes de realizar una última revisión legal. El fondo empezó a recibir solicitudes tras la aprobación de los administradores.

Resultados de la fase piloto

Básicamente, este proceso liderado por personas refugiadas cuestionó el estado actual y posicionó a las personas refugiadas en el centro mismo del proceso de creación de herramientas de subvenciones y de las estructuras del fondo. Este enfoque empoderó a las personas que utilizarían la financiación para que tuvieran una voz central en el diseño de las estructuras de financiación. La retroalimentación específica que proporcionaron beneficiarios de subvenciones destacó varias ventajas: las condiciones flexibles eran extremadamente ventajosas, lo que les permitía emplear personal y favorecer el desarrollo económico. Además, este método ayudó a fortalecer la confianza dentro de las comunidades locales.

En relación con las mejores prácticas, colocar a las I/OLR en el centro del proceso resultó decisivo a efectos de desarrollar herramientas pertinentes y contextualizadas para las subvenciones. Tener la oportunidad de recibir retroalimentación a partir de los borradores posibilitó que pudieran identificarse problemas en etapas tempranas y que estos pudieran abordarse para que las herramientas fueran fáciles de usar y se adaptaran al contexto. Esto también permitió considerar si las herramientas eran más acordes con lo deseado por el donante o por el beneficiario, lo cual dio lugar a deliberaciones sumamente valiosas y a la reiteración de herramientas para asegurar que se alinearan con los propósitos y valores del programa de financiación. Brindar compensación a quienes participaron por el tiempo dedicado constituyó un elemento clave que permitió cuestionar el uso generalizado en el sector de trabajo voluntario y recaló la importancia de valorar las contribuciones de manera justa.

Por medio de este proyecto, APNOR y RLA obtuvieron información invaluable acerca de la perspectiva de los donantes, lo que mejoró de manera significativa nuestra capacidad de interactuar con donantes como pares informados. Al comprender cabalmente las

complejidades y los desafíos que experimentan los donantes, al tiempo que ponderamos nuestras experiencias como beneficiarios de subvenciones, pudimos forjar relaciones más fuertes y más colaborativas con los socios de financiación.

Por ejemplo, la retroalimentación a partir de entrevistas con OLR puso de manifiesto la necesidad de que los formularios de solicitud incluyeran preguntas sobre el valor singular del solicitante y sobre cómo la financiación contribuiría a la sostenibilidad a largo plazo. Esto no solo es congruente con el objetivo que tiene APNOR de desarrollar la capacidad de las I/OLR para que puedan conseguir su propia financiación y articular su singularidad y sostenibilidad, sino que también ha sido decisivo para atraer más financiación.

APNOR y RLA obtuvieron numerosos aprendizajes de la implementación del programa de financiación. Por ejemplo, si bien se implementó un proceso participativo, algunas OLR seguían considerando que las herramientas de las subvenciones que se desarrollaron eran demasiado complejas. Para abordar estas inquietudes, estamos revisando las herramientas para la siguiente ronda de financiación.

Obtener más financiación para apoyar la fase piloto también habría permitido lograr un impacto positivo considerable; sin embargo, solicitar financiación lleva tiempo y la capacidad del equipo se vio limitada por la falta de recursos y por tener que trabajar de manera voluntaria. Existe una necesidad de distanciarse de la situación actual, en la que las I/OLR trabajan sobre la base del voluntariado, y esperamos que este artículo pueda inspirar a otros donantes a brindar más apoyo a las I/OLR para que se les compense adecuadamente por el trabajo que están realizando y también tengan acceso a los recursos necesarios para apoyar este trabajo.

Mayor participación en otros procesos de financiación

A través de este artículo, buscamos fomentar el debate futuro sobre la utilización de procesos participativos que asignan un lugar central a las voces de los beneficiarios dentro de las estructuras de financiación. Esperamos que este artículo también pueda alentar el debate sobre la participación positiva de los beneficiarios en los procesos de financiación en otros sectores; por ejemplo, dentro de los espacios de cambio climático y desarrollo comunitario.

A continuación, se presentan las recomendaciones claves que se basan en las experiencias de este programa de financiación:

1. integrar la participación en el centro de los procesos de financiación, especialmente en el sector de poblaciones refugiadas;
2. quienes aportan fondos deben revisar sus procesos para evaluar si se están incorporando las necesidades y expectativas de los beneficiarios en las estructuras de financiación y que estas estructuras sean accesibles y se adapten al contexto, y
3. existe la necesidad de mayores conocimiento y recursos sobre filantropía participativa en relación con las I/OLR, así como de más casos de estudio e investigaciones sobre procesos participativos en la región de Asia y el Pacífico.

Al adoptar estas recomendaciones, el panorama de la financiación puede volverse más inclusivo, equitativo y eficaz, lo que redundará en última instancia en mejores resultados para todas las partes involucradas.

Thomas Gillman

Coordinador de proyectos, APNOR

thomas@apnor.org

Najeeba Wazefadost

Fundadora y Directora General de APNOR y fundadora de Global Independent Refugee Women Leaders (red Global de Mujeres Refugiadas Independientes y Líderes)

ceo@apnor.org

[linkedin.com/company/asia-pacific-network-of-refugees](https://www.linkedin.com/company/asia-pacific-network-of-refugees)

Michael Poots

Oficial de comunicaciones, APNOR

Adama Kamara

Copresidenta de administradores del Fondo Mancomunado de Refugee Leadership Alliance (Alianza para el Liderazgo de las Personas Refugiadas) y Subdirectora General de Refugee Council of Australia (Consejo de Personas Refugiadas de Australia)

adama.kamara@refugeecouncil.org.au

[linkedin.com/in/adama-kamara-376346196](https://www.linkedin.com/in/adama-kamara-376346196)

1. Estos pilares se tomaron de Gillies L, York J y Minkiewicz J (2018) *Philanthropy: Towards better practice* [en inglés] bit.ly/philanthropy-better-practice

Enseñanzas del modelo de subvenciones de la Iniciativa para dotar de recursos al liderazgo de los refugiados

Mohamed Ahmed, Rawan Raad, Diana Essex-Lettieri y Julia Zahreddine

A través de investigaciones independientes sobre las prácticas de la Resourcing Refugee Leadership Initiative (RRLI), se identificó el valor y el impacto de su enfoque participativo de otorgamiento de subvenciones, así como oportunidades de incrementar la accesibilidad y la rendición de cuentas.

La RRLI es una organización liderada por personas refugiadas que se dedica a la incidencia y a intermediar en la financiación. Es la tercera entidad intermediaria más grande a nivel mundial en lo que concierne al apoyo económico a organizaciones lideradas por personas refugiadas (OLR), y la mayor intermediaria dirigida por personas con experiencias propias de desplazamiento forzado¹. Obtiene fondos a partir de diversas fuentes, como el Premio de Impacto Larsen Lam ICONIQ, Hilton Foundation, Open Society Foundations y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos. La RRLI considera que las entidades intermediarias no deben tener carácter intervencionista y que deben orientarse en función de asociaciones basadas en la equidad, lo cual permite asegurar que las OLR conserven plena autonomía respecto de decisiones de financiación y promuevan un cambio en las dinámicas de poder.

En la RRLI, nos proponemos incluir y rendir cuentas a las organizaciones y comunidades a las cuales brindamos apoyo, ya que creemos que este enfoque favorece resultados con mayor impacto para las personas desplazadas por la fuerza². Hace poco, colaboramos con una consultoría externa³ para comprender de manera más directa cómo los socios beneficiarios con los que colaboramos experimentan nuestros esfuerzos y para identificar fortalezas y áreas en las que hay margen para mejoras. En este artículo se presentan los hallazgos de esa investigación.

Liderazgo de las personas refugiadas en todos los niveles

La misión de la RRLI es dotar de recursos a las OLR con el propósito de impulsar a las comunidades y combatir su exclusión sistemática en la respuesta a la situación de las personas refugiadas. La RRLI fue ideada por una coalición

conformada por seis OLR que supervisa su labor⁴: Basmeh & Zeitoneh en el Líbano y Turquía, RAIC en Indonesia, Refugiados Unidos en Colombia, St. Andrew's Refugee Services en Egipto, YARID en Uganda y Asylum Access, que también engloba jurídicamente a la RRLI.

Nuestra gestión diaria está a cargo de un equipo de personal consagrado a esta tarea. La práctica totalidad de nuestro equipo, incluidos cargos con facultades de decisión e influencia, como las funciones de liderazgo e integrantes de la coalición, han tenido experiencias propias de desplazamiento forzado. Muchas de estas personas están conectadas en aspectos prácticos con las comunidades a las que brindamos apoyo, y esto favorece que nuestras iniciativas estén imbuidas de los conocimientos de las comunidades y de la conexión con estas.

Nuestro programa insignia, el Refugee Leadership Fund (Fondo de Liderazgo para Personas Refugiadas)⁵, distribuye subvenciones a OLR. Desde el año 2021 hasta el momento, hemos adjudicado USD 7,2 millones a través de 34 subvenciones a 17 OLR en cinco continentes. Las organizaciones beneficiarias, tanto en conjunto como en forma directa, han llegado a más de 822 600 personas, brindándoles servicios esenciales relacionados con asilo y asistencia legal; apoyo educativo; apoyo en emergencias; salud mental y física; empleo y medios de vida; integración comunitaria, y arte y cultura. Un dato destacable es que el 30 % de los socios beneficiarios indicaron que la primera subvención que obtuvieron fue otorgada por la RRLI, y el 70 % manifestó que esa es la mayor subvención que reciben. Todos los socios beneficiarios señalan que se ha incrementado el impacto en la comunidad y la fortaleza de la organización, y que se han ampliado las redes a través de la RRLI⁶.

Cómo funcionan los mecanismos de otorgamiento de subvenciones de la RRLI

La RRLI ofrece subvenciones flexibles para apoyar a OLR: Subvenciones para el fortalecimiento, por valor de entre USD 25 000 y 75 000 por año, y Subvenciones para el crecimiento de impacto, de entre USD 150 000 y 200 000 por año. Las Subvenciones para el fortalecimiento están destinadas a OLR más pequeñas e incipientes que posiblemente hayan tenido acceso limitado a financiación en el pasado. Estas subvenciones ofrecen la oportunidad de que organizaciones más recientes puedan crecer y reforzar sus capacidades. Las Subvenciones para el crecimiento de impacto están destinadas a OLR más consolidadas y con antecedentes demostrados en la gestión de subvenciones de valor considerable. Estas subvenciones son ideales para organizaciones cuyas estructuras y programas están suficientemente desarrollados. Ambas modalidades de subvención conceden discrecionalidad a las OLR para usar los fondos como consideren más conveniente, en función de las necesidades concretas y el contexto de sus comunidades.

Las convocatorias a estas subvenciones se difunden de manera pública, los plazos se dan a conocer con transparencia y las solicitudes se pueden presentar en cualquier idioma a través de nuestro portal en línea. Nuestro equipo está preparado para gestionar solicitudes en inglés, árabe y español, y quienes integran la coalición y los socios beneficiarios en los cinco países donde desarrollamos actividades tienen dominio de aproximadamente otros seis idiomas locales. Si un idioma no está entre los que manejamos con nuestra capacidad interna, contratamos servicios de traducción profesionales para cerciorarnos de que la solicitud se traduzca y se analice rigurosamente.

Criterios y puntuación

Los criterios de la RRLI para el otorgamiento de las subvenciones son sencillos y asignan una puntuación de uno a cuatro a cada solicitud, según la gestión financiera, la ejecución ética de sus programas, el impacto en la comunidad, la disposición a participar en actividades de liderazgo de personas refugiadas y el interés en nuestro programa de fortalecimiento (un modelo de apoyo entre pares). A fin de asegurar su pertinencia, estos criterios fueron analizados y perfeccionados por socios beneficiarios luego de nuestro primer año.

Proceso de nominación y selección

Las organizaciones que se postulan son nominadas por un comité conformado específicamente para cada área geográfica de la RRLI. Cada comité está formado por una persona del equipo de la RRLI, un miembro de la coalición con relevancia geográfica (p. ej., Refugiados Unidos para los socios beneficiarios en Colombia) y un postulante de subvención actual de otra área geográfica de la RRLI. Quienes integran cada comité asignan una puntuación a cada solicitud en forma independiente. Pueden solicitar las subvenciones personas físicas individuales o en colaboración con colegas de la organización a la que pertenecen.

Nuestros procedimientos operativos estándar alientan a los comités a no limitarse por los criterios sobre profesionalismo occidentales y prohíben, por ejemplo, asignar puntuaciones bajas por errores gramaticales o cuando no se haya interpretado correctamente una pregunta en la solicitud. En cambio, ponen foco en los indicios de un posible impacto significativo, es decir, con cuánta eficacia las OLR atienden las necesidades específicas de comunidades desplazadas y favorecen los cambios impulsados por la comunidad, y no en que haya un número elevado de personas beneficiadas.

Una historia sobre impacto debe resultar plausible, al ajustarse a las aspiraciones y experiencias vividas por las personas afectadas de manera directa. Por ejemplo, cada año, el programa de asistencia legal de Refugiados Unidos en Colombia ayuda a cerca de 880 personas, y el programa de patrocinio de RAIC brinda apoyo aproximadamente a 20 personas reasentadas en Canadá. A través de estos programas, se ayuda a las personas a regularizar su situación, acceder a derechos fundamentales como atención de la salud, empleo y educación, y conseguir viviendas para ellas y su familia. Aunque las cifras puedan parecer bajas, el impacto que se consigue es inmenso. Los efectos a largo plazo de estos resultados se propagan más allá de quienes usan los programas de manera directa, al mejorar la vida de su familia y de generaciones futuras.

A partir de las puntuaciones, los comités entablan diálogos y emiten nominaciones por consenso. Las nominaciones se transmiten a la coalición de la RRLI para que tome una decisión definitiva. Hasta la fecha, no se han rechazado nominaciones, ya que la coalición reconoce el nivel de diligencia debida con el que procede el comité.

Componentes centrales del otorgamiento de subvenciones de la RRLI

Nuestro enfoque pretende desdibujar las divisiones tradicionales entre fuentes de fondos y organizaciones beneficiarias, o entre responsables de decisiones y organizaciones receptoras. De este modo, cuestiona las dinámicas de poder convencionales en el entorno de la financiación. Esta metodología es congruente con nuestra misión de transferir poder y recursos a comunidades en situación de desplazamiento forzado. A fin de evaluar la eficacia de nuestras estrategias, el equipo de investigación externo identificó cuatro componentes centrales de nuestra actividad de otorgamiento de subvenciones y el impacto que tiene, sobre la base de lo manifestado por las personas entrevistadas:

1. Alto grado de participación en el otorgamiento de subvenciones

Quienes integran la coalición de la RRLI son también organizaciones beneficiarias. Además, los socios beneficiarios que no forman parte de la coalición pueden intervenir en la toma de decisiones. Asimismo, los socios beneficiarios también contribuyen a formular los criterios de puntuación.

Las personas entrevistadas transmitieron que intervenir en el proceso por el cual se otorgan subvenciones resulta informativo y, a la vez, fortalecedor. Los socios beneficiarios que participaron en el proceso de otorgamiento de subvenciones pudieron familiarizarse con el proceso filantrópico, aprendieron sobre los enfoques innovadores de diferentes actores y esto les inspiró a adoptar prácticas más participativas en su propio trabajo. Una persona entrevistada manifestó que han replicado el enfoque de la RRLI en materia de otorgamiento de subvenciones en su proceso para conceder subvenciones indirectas a otras OLR. Concluyeron que presenciar el proceso de toma de decisiones en primera persona era una experiencia de transparencia excepcional, y que infundía confianza y seguridad con respecto a los procesos de la RRLI.

Para el equipo de la RRLI e integrantes de la coalición, hacer participes a solicitantes de otras regiones mejoró su competencia cultural y ayudó a identificar y mitigar sesgos. Al implicar a personas con gran entendimiento cultural y personal, las evaluaciones de las solicitudes pudieron determinar con mayor eficacia en qué medida las propuestas se alineaban con

resultados deseables para la comunidad.

2. Asociaciones basadas en relaciones

Quienes participaron en las entrevistas destacaron que el enfoque de la RRLI se basa de manera firme en las relaciones, y resaltaron también la comunicación, la cordialidad y el apoyo por parte de la coalición. Con el objeto de generar este clima, el equipo de personal de la RRLI se pone a disposición de los socios beneficiarios y procura reducir al mínimo los procesos administrativos engorrosos. Cuando los requerimientos administrativos son necesarios para gestionar con eficacia los recursos institucionales, la RRLI se cerciora de que se comunique con anticipación, frecuencia y claridad la finalidad de tales requerimientos y el criterio que los justifica. Se consideró que este grado de transparencia en la comunicación era inusual, en comparación con las relaciones con otras entidades donantes.

“Sientes que son una organización donante con la que puedes compartir todo, ya sean problemas, logros o desafíos. Hay una comunicación muy sana en lo que respecta a la relación entre donante y organización beneficiaria”. *Representante de socio beneficiario de la RRLI e integrante del comité de selección*

Algunas personas entrevistadas manifestaron sentirse respetadas por la RRLI e indicaron que esto fomentaba un sentido de comunidad y fortalecía la construcción del movimiento, al abordar las dinámicas de poder que son propias de la relación entre fuentes de fondos y organizaciones receptoras. Este respeto recíproco empodera a los socios beneficiarios para que puedan debatir abiertamente sobre desafíos y proponer soluciones, y asegura que realicen un trabajo de calidad en sus respectivas comunidades.

3. Paquetes de financiación considerables y flexibles

Las subvenciones de la RRLI se distinguen por su gran flexibilidad, su carácter plurianual, por estar desvinculadas de prioridades temáticas (p. ej., educación o medios de vida) y por su planificación meticulosa, como así también por ajustarse a las necesidades de las comunidades y haber sido diseñadas con un enfoque holístico. Al no restringir los fondos en función de los objetivos predeterminados de donantes, la RRLI posibilita que los socios beneficiarios emprendan actividades cruciales e innoven en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su comunidad⁷.

La magnitud del apoyo económico que presta la RRLI tiene efectos transformadores, al posibilitar proyectos a gran escala (que tienen un costo elevado, pero consiguen impactos profundos en las personas), como nuevas escuelas, centros comunitarios, reasentamiento crítico y procesos legales. Las personas entrevistadas consideran importante que la RRLI valore el impacto frente al objetivo de llegar a grandes cantidades de personas, y reconocen que lograr soluciones genuinas para las personas a menudo implica realizar inversiones económicas considerables.

“[La RRLI] es realista en cuanto a los números y sabe que no podemos llegar a miles de personas, sino más bien a diez o cien... Entiende que 100 euros no es dignidad, pero que sí lo es recibir 7000 euros para estudiar en una buena universidad y, a la vez, ser parte de la vida pública”. *Representante de socio beneficiario de la RRLI e integrante del comité de selección*

Por último, la flexibilidad de la RRLI es un elemento importante del enfoque que adopta. Los socios beneficiarios valoran la libertad que implica no quedar vinculados a sus propuestas iniciales, no necesitar determinadas inscripciones o cuentas bancarias y no estar limitados por categorías de gastos artificiales, como costos generales frente a costos programáticos.

4. Simultaneidad de confianza y apoyo

Además de los fondos, las personas entrevistadas manifestaron que valoraban el otro apoyo personalizado y de carácter no económico que se presta a los socios beneficiarios a través de la figura de ‘acompañantes’ (integrantes locales de la coalición). El apoyo de la RRLI se ofrece en función de qué se necesita para tener resultados exitosos, con el objeto de transmitir enseñanzas valiosas y asegurar que los socios beneficiarios consigan esos resultados a largo plazo.

Una persona representante de un socio beneficiario destacó que, mientras otras entidades donantes imponen determinadas metodologías, la RRLI “trabaja a partir de lo que ya tienes”. El apoyo para organizaciones receptoras de Subvenciones para el fortalecimiento suele incluir asistencia en relación con sistemas de organización, como herramientas financieras y procesos de planificación. En el caso de las receptoras de Subvenciones para el crecimiento de impacto, se prioriza promover la sostenibilidad de la organización a través de nuevas fuentes de financiación y de incidencia conjunta. Algunos socios beneficiarios también destacaron que

las personas acompañantes de la RRLI les alentaron a trabajar teniendo presentes los criterios de equidad y a revisar sus programas para incorporar aspectos de interseccionalidad. La RRLI también estableció una comunidad de práctica, en la cual integrantes de la coalición y socios beneficiarios intercambian mejores prácticas y soluciones.

La confianza y el apoyo simultáneos de la RRLI se traducen en impactos considerables. Algunas personas entrevistadas indicaron que este modo de facilitar que se logren resultados exitosos genera empoderamiento y, además, un sentido de comunidad. Muchos socios beneficiarios adoptaron herramientas y mecanismos propuestos por la RRLI, y con ello lograron potenciar sus operaciones y su preparación para solicitar otros fondos. Asimismo, hasta la fecha, la RRLI ha destrabado otros USD 5,2 millones procedentes de otras fuentes de fondos para solicitantes y socios beneficiarios, además de la financiación directa que brinda la propia coalición.

Contribución al logro de impacto

La combinación de las cuatro prácticas anteriores genera un modelo de financiación con una alta capacidad de respuesta, que atiende las necesidades de la comunidad. Casos de éxito de socios beneficiarios que se presentan en el reporte de impacto de 2023 de la RRLI:

- KOWED, en Uganda, lanzó una iniciativa de inclusión financiera dirigida por mujeres que toma en cuenta factores culturales. Esta iniciativa brinda apoyo a más de 100 personas refugiadas a través de la capacitación financiera, en oficios y para emprendedoras. Crearon dos asociaciones de ahorro y préstamo en aldeas y aportaron capital inicial a 12 negocios liderados por mujeres.
- Tawasul Community School inscribió oficialmente y amplió su iniciativa de escolarización en El Cairo para apoyar en forma anual a cerca de 2700 estudiantes de 4 a 18 años, y para impartir programas de educación para adultos y oficios.
- Ettijahat Independent Culture, en El Líbano, apoyó a más de 300 artistas sirios a través de formación profesional, becas, asistencia legal y apoyo para la producción creativa.
- El Centro de Información para Refugiados y Solicitantes de Asilo (RAIC por sus siglas en inglés), en Indonesia, estableció un centro de

salud mental destinado específicamente para integrantes de la comunidad de personas refugiadas, el primero de su tipo.

Oportunidades para profundizar la accesibilidad y la rendición de cuentas

La investigación destacó áreas en las que deberían mejorarse aspectos de procedimiento que contribuirían a lograr en mayor medida los objetivos de la RRLI relativos a la inclusión comunitaria y rendición de cuentas. Varios socios beneficiarios propusieron que la RRLI siga profundizando en la rendición de cuentas, no solo hacia las OLR, sino además hacia las comunidades a las que brindan apoyo. En la actualidad, estamos analizando posibles formas de implementar esta sugerencia, como crear un mecanismo para que la comunidad aporte comentarios y establecer una presencia más formal en las comunidades a las que prestamos apoyo, más allá de la figura de acompañante.

Las personas entrevistadas también señalaron que, si bien nuestro proceso de solicitud es accesible, darle mayor publicidad podría permitir llegar a organizaciones cuyo acceso y conocimientos en cuanto a la tecnología son limitados. Creían que esto ayudaría a profundizar nuestro impacto y a ofrecer más oportunidades de financiación a organizaciones lideradas por mujeres, personas LGBTQIA+ y personas con discapacidad.

Todos los socios beneficiarios manifestaron temor ante la posibilidad de perder la financiación que brinda la RRLI, que en la actualidad tiene una duración de tres años y se enfoca en la sostenibilidad. Tienen la expectativa de que la RRLI amplíe este período, y que extienda también el apoyo a otras OLR. Si bien la RRLI no puede garantizar resultados exitosos a largo plazo para todos los socios, reconocemos la necesidad de analizar opciones para que haya un apoyo sostenido, teniendo en cuenta la cantidad limitada de organismos que otorgan subvenciones a OLR.

Perspectivas a futuro

Al destacar las ventajas y desafíos de nuestro modelo de otorgamiento de subvenciones centrado en la comunidad, procuramos inspirar a más fuentes de fondos a que aprendan junto con nosotros y reconsideren las prácticas de financiación presentes en todo el sector. Nuestra investigación reveló que hay un firme interés de las comunidades en expandir los esfuerzos participativos y horizontales de la RRLI a más

actores. Las personas entrevistadas destacaron que, en el sector, no hay un reconocimiento generalizado del liderazgo de las personas refugiadas como propulsoras de cambios, en particular en las instituciones con poder. Confirmaron que el modelo de la RRLI está orientado en la dirección correcta.

Creemos que es fundamental que se examinen en mayor profundidad los elementos analizados en este documento. ¿Cómo podríamos asegurar todos una mayor participación, vinculación y confianza, y a la vez ofrecer un apoyo a medida que sea flexible, sustancial y a largo plazo? La RRLI seguirá reflexionando acerca de cómo puede mejorar y ampliar sus esfuerzos. Las comunidades a las que nos dirigimos merecen que así sea.

Mohamed Ahmed

Director de Asociaciones, RRLI

[linkedin.com/in/mohamed-ahmed-7b4306172/](https://www.linkedin.com/in/mohamed-ahmed-7b4306172/)

Rawan Raad

Responsable de Incidencia y Movilización de Recursos, RRLI

[linkedin.com/in/rawanraad/](https://www.linkedin.com/in/rawanraad/)

Diana Essex-Lettieri

Consultora, Diana EL Consulting

[linkedin.com/in/dianaessex/](https://www.linkedin.com/in/dianaessex/)

Julia Zahreddine

Consultora, Diana EL Consulting

[linkedin.com/in/julia-zahreddine-83773ba5/](https://www.linkedin.com/in/julia-zahreddine-83773ba5/)

1. Véase ODI (2023) *La falta de financiación para las organizaciones lideradas por personas refugiadas: Por qué no funciona el sistema actual y las posibilidades de cambio* [bit.ly/financiacion-organizaciones-refugiadas](https://www.refugeeslead.org/es/financiacion-organizaciones-refugiadas)
2. Se pueden consultar evidencias que sustentan el compromiso de la RRLI con la inclusión de las personas refugiadas en www.refugeeslead.org/es/evidence
3. El equipo de investigación integrado por Diana Essex-Lettieri y Julia Zahreddine, de Diana EL Consulting, realizó entrevistas y anonimizó los comentarios recibidos de tres integrantes de la coalición RRLI, seis socios beneficiarios que no pertenecen a la coalición y una persona que forma parte del personal de la RRLI. El protocolo de las entrevistas se puede consultar a pedido.
4. www.refugeeslead.org/who-we-are
5. www.refugeeslead.org/apply
6. Para más información, véanse el Informe de Impacto 2023 y los perfiles de los socios beneficiarios de la RRLI en www.refugeeslead.org
7. Para más información sobre los criterios de la RRLI, véase *RRLI Funding refugee-led organisations: a primer* [en inglés] www.refugeeslead.org/evidence

No se reconoce, integra ni financia a OLR en la respuesta al desplazamiento

Alexandra Spencer, Rufus Karanja, Anhdira Yousif Kara y Caitlin Sturridge

Las organizaciones lideradas por personas refugiadas (OLR) desempeñan un papel fundamental en la respuesta al desplazamiento, pero podrían tener un impacto incluso mayor si recibieran más financiamiento. El sistema humanitario debe adaptarse para reconocer y financiar a las OLR dentro de la agenda de localización.

Las organizaciones lideradas por personas refugiadas (OLR) tienen sistemáticamente fondos insuficientes, y por mucho tiempo han estado excluidas de oportunidades de financiación y de la respuesta internacional para las personas refugiadas en general. Un estudio reciente sobre la cantidad y calidad de los fondos destinados a las OLR concluyó que solamente USD 26,4 millones llegaron a OLR en 2022¹. Para poner en contexto la magnitud de la falta de financiación para las OLR, el mismo estudio determinó que los fondos directos totales que podían rastrear para las ONG locales y nacionales alcanzaron USD 463 millones. De manera similar, la financiación destinada a planes de respuesta para personas refugiadas, que son iniciativas regionales impulsadas por ACNUR para coordinar la respuesta a situaciones que involucran a grandes poblaciones de personas refugiadas, representaron un total de USD 6 400 millones ese mismo año.

Gran parte de la financiación destinada a las OLR procede de iniciativas filantrópicas privadas, y el 83 % de los fondos que reciben las OLR pasa, al menos, por un intermediario. En muchos casos, esto implica que las OLR no tienen relaciones formales con los actores clave que toman decisiones en materia de respuesta humanitaria, como los donantes gubernamentales. Como consecuencia de esto, se está excluyendo a las OLR de muchas decisiones que afectan su trabajo y las comunidades que procuran apoyar.

Importancia de financiar a las OLR y desafíos que enfrentan

La falta de financiación para OLR es un fenómeno que ocurre a pesar de que estas tienen una capacidad singular de articular y responder mejor a las necesidades de sus comunidades, de manera eficiente y eficaz.

Hay evidencias comprobables que sugieren que las OLR tienen más probabilidades de liderar respuestas que sean legítimas, consigan impacto y aseguren rendición de cuentas, y que son fundamentales para la provisión de servicios básicos, las actividades de fortalecimiento comunitario y la incidencia a favor de los derechos de poblaciones desplazadas, tanto en entornos urbanos como en campamentos de personas refugiadas². La falta de reconocimiento del papel importante que tienen las OLR en sus comunidades, y en la respuesta humanitaria en general, impide que tengan acceso al financiamiento necesario para ampliar sus programas y apoyar a sus comunidades de manera eficaz.

Las OLR enfrentan diversos desafíos al tratar de acceder a financiación. Un desafío central es la idea equivocada de que financiar a las OLR es 'demasiado riesgoso'. Esto responde a narrativas que sostienen que las OLR son actores pequeños e informales que tienen menos posibilidades de responder o de mantenerse imparciales en sus operaciones. Por ejemplo, a pesar de que la Kalobeyei Initiative for Better Life es una de las OLR más grandes de Kenia, encuentra dificultades para obtener fondos sustanciales a largo plazo, debido a su condición de OLR. El director de la organización destaca que el elemento distintivo de las OLR es su tamaño e informalidad, y se resisten a la posibilidad de transformarse en mini-ONG con el único propósito de acceder a financiamiento.

A menudo se cuestiona si estas organizaciones pueden administrar subvenciones de gran magnitud o implementar programas con la misma eficacia que otros actores del entorno humanitario. Esto redundaría en desconfianza y supuestos problemas de rendición de cuentas

en relación con las OLR, lo cual contribuyó a que se establecieran requisitos de diligencia debida rigurosos y, en cierto modo, prohibitivos. Los inconvenientes administrativos, como procesos complejos de presentación de solicitudes, la falta de acceso a la información sobre oportunidades de financiación y el uso del inglés por defecto también representan obstáculos que consumen tiempo y recursos para las OLR. Es importante comprender estos desafíos para encontrar soluciones y comenzar a corregir el desequilibrio en cuanto a oportunidades de financiación.

Integración de OLR en la agenda de localización

En la última década, en el sector humanitario se han dado programas de reforma del sistema de alto nivel que apuntan a localizar las respuestas humanitarias. Hay amplio consenso en cuanto a que la participación significativa de personas refugiadas y otras personas afectadas es fundamental para mejorar las respuestas humanitarias. Conforme al Gran Pacto, existe un compromiso de alto nivel de transferir poder y recursos a actores locales y nacionales. Sin embargo, en el contexto de estas agendas, hay una ausencia evidente de financiación para OLR, y los fondos que se les asignan siguen siendo apenas una fracción del valor total de la asistencia humanitaria a nivel mundial. Esto se debe, en parte, a que la agenda de localización no ha presentado a las personas refugiadas, y por ende a las OLR, como integrantes clave de la sociedad civil y como actores legítimos y competentes en la respuesta.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados no describe cómo las OLR podrían recibir apoyo y reconocimiento formal como actores principales en la respuesta humanitaria. Reconocer a las OLR como agentes que contribuyen de manera significativa a la localización a nivel mundial y como instrumentos del liderazgo de las personas refugiadas posibilitaría que estas últimas puedan participar activamente en el diseño de las intervenciones que afectan sus vidas.

La retención del sistema humanitario a abordar las desigualdades en las dinámicas de poder e implementar cambios también contribuye a que no haya fondos para las OLR. Quienes están a cargo de la financiación en el sector humanitario necesitan trabajar de diferente manera en lugar de esperar que las OLR se adapten a un sistema de financiación desactualizado y con un enfoque

de arriba abajo.

De la retórica a la acción

Se han registrado algunos resultados positivos al reconocer a las OLR e integrarlas en la agenda de localización en general. Estos resultados incluyen un mayor reconocimiento de las OLR en las deliberaciones sobre políticas (apoyado por la nueva definición en común de las OLR), que los donantes prioricen la financiación directa a las OLR, procesos de diálogo en materia de políticas que incluyen a las OLR en los debates y financiación de investigaciones realizadas por personas refugiadas a nivel local, lo cual, a su vez, contribuirá a definir la formulación de políticas.

Definición de OLR

En 2023, ACNUR publicó su definición de OLR³ como un “grupo u organización donde los principales puestos de liderazgo son ocupados por personas que han vivido el desplazamiento directamente y que se han propuesto alcanzar objetivos y llevar a cabo actividades en respuesta a las necesidades de los refugiados y/o de comunidades relacionadas”. Esta definición, y su posterior aceptación y uso, ha sido de suma importancia para reconocer y formalizar a las OLR. Sin embargo, debe observarse que aunque ACNUR indicó que esta definición se acuñó en el marco de un proceso consultivo, ha sido blanco de algunas críticas⁴.

Esta definición compartida es importante para los donantes y sus socios, en tanto brinda un marco en común para su comprensión y genera puntos de acceso para la interacción formal con las OLR en los contratos de asociación. Asimismo, contar con una definición en común y ampliamente aceptada de OLR permitirá a los donantes mejorar los datos disponibles sobre cuánta financiación reciben las OLR y, aun más importante, permitirá impulsar la incidencia para que haya más fondos y rendición de cuentas en las prácticas de financiación de los donantes.

Financiación dirigida a las OLR

Algunos donantes gubernamentales han comenzado a brindar financiación dirigida específicamente a las OLR. El año pasado, los Países Bajos pusieron a prueba una subvención para programas⁵ a través de un marco de subsidios por licitación en el área de migración y desplazamiento para apoyar a OLR y a socios locales. La iniciativa se planteó como “financiación directa, bajo la forma de

contribución o financiación básica, que debe tener el único propósito de fortalecer el liderazgo y control a nivel local, y beneficiar así las iniciativas locales que impulsan de manera independiente los socios en el país”. Este tipo de financiación es fundamental por su carácter flexible y abarca varios años, lo que apoyará a las OLR en el fortalecimiento de su capacidad institucional, sus programas y su trabajo de incidencia a favor de la formulación de políticas.

En un estudio de metasíntesis⁶ sobre cinco evaluaciones externas de impacto que analizaron programas administrados por OLR en el Líbano, Irak, Colombia, Indonesia, Egipto y Uganda, se determinó que las OLR evaluadas tenían acceso al menos a cierto nivel de financiación flexible. Esta financiación les permitió mejorar sus capacidades de organización y ayudó a que tuvieran sistemas y políticas organizacionales eficientes.

Un lugar en la mesa

Tanto OLR como líderes de poblaciones refugiadas tienen cada vez más reconocimiento y participación en el espacio de incidencia y formulación de políticas. Esta participación es relevante, en tanto refuerza la credibilidad de las OLR como actores importantes a quienes no puede excluirse en las deliberaciones sobre políticas. En palabras de un líder de una comunidad de personas refugiadas: “en cualquier sistema donde se distribuyen fondos y se formulan o determinan políticas, las voces de las personas afectadas deben ocupar un lugar central”.

A nivel mundial, se invitó a más de 320 líderes de comunidades refugiadas a formar parte del Foro Mundial sobre los Refugiados (FMR) del año pasado, una cifra cuatro veces mayor que la del primer FMR realizado en 2019. Más Gobiernos donantes también incluyeron a personas refugiadas como parte de sus delegaciones nacionales. En el FMR de 2019, solo Canadá sumó a una persona refugiada en calidad de asesora a su delegación nacional. En 2023, 13 Gobiernos incluyeron a personas refugiadas como asesoras en sus delegaciones⁷. Hay más acciones que pueden implementarse en futuras oportunidades para mejorar el acceso a foros globales donde se tratan políticas, como el FMR; por ejemplo, prestando apoyo para organizar traslados, incluidas las solicitudes de visas.

En el plano nacional, Suiza, uno de los coanfitriones del FMR 2023, se comprometió a establecer un órgano consultivo para personas refugiadas en Ginebra con el propósito de fomentar la participación significativa de las poblaciones refugiadas que recibe el país. Esto se agrega al Parlamento de los Refugiados, que fue establecido por una ONG Suiza en Ginebra en 2020 y recibió el apoyo de ACNUR, el Gobierno suizo y otros socios con el propósito de brindar a las personas refugiadas una plataforma donde pudieran intercambiar enseñanzas extraídas, cooperar entre sí e iniciar diferentes proyectos relacionados con los desafíos que enfrentan mientras se encuentran acogidas en Suiza.

También se forjó un compromiso entre múltiples partes interesadas⁸ para mejorar las alianzas, la protección y la localización que llevó a 61 Estados y 160 actores no estatales a comprometerse a fomentar alianzas y localizar respuestas con socios como las personas refugiadas y las OLR.

Estudios de investigación sobre las OLR que involucran a personas refugiadas como investigadoras

La base de evidencias debe fortalecerse para seguir fomentando la confianza y alentando a los donantes a aportar más fondos a las OLR. Las personas que investigan y, a la vez, han experimentado el desplazamiento en primera persona están en buena posición para reunir evidencia, y ahora existe un número cada vez mayor de pruebas generadas a nivel local por parte de investigadores refugiados y otros socios que documentan la existencia y el impacto de las OLR. Un estudio reciente que trazó un mapa de las OLR en Kenia⁹ muestra el número de OLR existentes (más de 150), su naturaleza diversa, sus impactos y los desafíos que enfrentan. Estos estudios son importantes porque brindan perspectivas y recomendaciones esenciales a donantes y autoridades gubernamentales interesadas en trabajar con OLR.

También hay esfuerzos impulsados por actores como Regional Durable Solutions Secretariat (ReDSS), que lanzó hace poco una alianza con Refugee-Led Research Hub (RLRH) y Maseno University con el propósito de conectar las evidencias y la investigación que generan las personas refugiadas a nivel local con procesos de formulación de políticas en Kenia. Tal iniciativa es digna de destacarse, pues los encargados de formular políticas, e incluso los donantes, con

frecuencia desarrollan políticas y legislación relacionadas con las personas refugiadas sin considerar el análisis y la evidencia que generan ellas mismas o las personas que han tenido experiencias de desplazamiento. Esta iniciativa ayudará a reorientar el poder y el discurso hacia las personas que investigan y, a la vez, han experimentado el desplazamiento en el sur global.

Recomendaciones

La investigación ofrece una serie de recomendaciones para abordar la falta de financiación para OLR. En primer lugar, es importante reconocer a las OLR como actores separados y diferentes en la agenda de localización. Este reconocimiento, a su vez, tendrá un impacto en sus posibilidades de acceder a financiación.

En segundo lugar, los donantes deben apoyar a las OLR para que estas accedan a fondos y los administren de manera directa, y normalizar las alianzas de financiación con las OLR al atraer la atención con respecto a las alianzas que ya mantienen. Los donantes pueden abrirse más a la posibilidad de establecer alianzas con las OLR agilizando y simplificando los procesos de financiación y ampliando algunos de los enfoques innovadores que están liderando las instituciones filantrópicas y los intermediarios de las OLR. Esto incluye ofrecer apoyo específico y personalizado a los solicitantes y ser más flexibles en la presentación de solicitudes (entre otras cosas, permitiendo varios idiomas).

En tercer lugar, todas las partes interesadas deben cuestionar las ideas y discursos equivocados que predominan en relación con las OLR, e implementar procesos para que las OLR alerten sobre alianzas injustas y meramente simbólicas sin ser sancionadas.

Por último, los donantes gubernamentales y las organizaciones humanitarias deben aceptar el panorama cambiante de las poblaciones

refugiadas y empeñarse en reformar sus estructuras y lineamientos internos, de manera que puedan estar mejor preparados para financiar a las OLR y trabajar con ellas.

Alexandra Spencer

Responsable Principal de Investigación, Grupo de Políticas Humanitarias, ODI, Reino Unido

a.spencer@odi.org

Rufus Karanja

Responsable Nacional de Programas, Migración y Protección, Cooperación Suiza para el Desarrollo

Andhira Yousif Kara

Investigadora asesora y defensora de personas refugiadas

annkakaliya@gmail.com

linkedin.com/in/andhira-kara-a72121a1/

Caitlin Sturridge

Investigadora sénior, Grupo de Políticas Humanitarias, ODI, Reino Unido

c.sturridge@odi.org

1. Véase ODI (2023) *La falta de financiación para las organizaciones lideradas por personas refugiadas: Por qué no funciona el sistema actual y las posibilidades de cambio* bit.ly/financiación-organizaciones-refugiadas
2. Asylum Access (2021) *Building Equitable Partnerships: Shifting power in forced displacement* [en inglés] bit.ly/equitable-partnerships
3. bit.ly/unhcr-definition-rl0
4. Kaldor Centre for International Refugee Law (2023) *Defining refugee-led organisations: An analysis of UNHCR's 2023 definition* [en inglés] bit.ly/research-brief-defining-rl0
5. bit.ly/qa-migration-displacement
6. www.refugeeslead.org
7. Refugees Seat (2024) *'Great leap forward or status quo?'* [en inglés] bit.ly/R-SEAT-reflections-2023-grf
8. bit.ly/UNHCR-outcomes-grf-2023
9. bit.ly/rl0-kenya-report

Transformar las crisis en oportunidades: el poder y el potencial de las inversiones que incorporan la óptica de las personas refugiadas

Barri Shorey, Lauren Post Thomas, Lindsay Camacho, Kate Montgomery, Tim Docking, Selen Ucak y Morten Schacht Høgenesen

¿Cómo se podría apoyar y aprovechar el potencial económico de las personas desplazadas por la fuerza a través de inversiones? El movimiento a favor de inversiones que toman en cuenta la óptica de las personas refugiadas es un modo de conectar a inversores con empresas que contribuyen a mejorar la vida de estas personas.



Piscicultora trabaja en Kenia occidental. Autoría: Peter Irungu/Acumen

Las personas refugiadas y quienes las acogen –que, en conjunto, conforman cientos de millones de personas marginadas a nivel mundial– pueden contribuir de manera sustancial al crecimiento económico de sus nuevas comunidades. Sin embargo, muy a menudo, no están disponibles las inversiones que se precisan para sostener este impacto positivo. Es aquí que cobran relevancia las inversiones que incorporan la óptica de las personas refugiadas (RLI, por sus siglas en inglés).

Este tipo de inversiones son una forma novedosa de involucrar al sector privado en el objetivo de mejorar las vidas de las personas refugiadas y de las comunidades de acogida. Según algunos cálculos, incluso mil millones de personas podrían verse obligadas a desplazarse para el año 2050 tan solo debido al cambio climático¹. Si bien estos datos varían, resulta claro que la cantidad de personas desplazadas por la fuerza seguirá aumentando. Los donantes humanitarios tradicionales no tienen la capacidad ni la posibilidad de financiar las necesidades que se generan a partir de este desplazamiento. La financiación de donantes

ya es insuficiente para las emergencias agudas, y estas migraciones precisan de inversiones constantes que promuevan la integración social y económica.

El movimiento pujante de RLI apela a enfoques sobre el impacto de las inversiones que consideran distintas ópticas, los cuales toman muy en cuenta las inquietudes y oportunidades relativas a determinadas poblaciones y dificultades sociales y ambientales. A partir de consultas con inversores que aplican el lente de género³, y del aprendizaje obtenido de estos, la Refugee Investment Network creó el marco con 'Óptica de Personas Refugiadas'³ para clasificar y dar seguimiento a inversiones que contribuyen a que haya mejoras en la vida de las personas refugiadas⁴ y de sus comunidades de acogida a lo largo del tiempo. El movimiento de RLI también procura acrecentar la cantidad de inversores de impacto, la financiación del desarrollo, los dólares filantrópicos y otras fuentes de fondos para lograr un abordaje que ponga 'todo el capital sobre la mesa'.

Sin tomar en cuenta sectores, geografías, tipos de activos ni mecanismos de financiación, el énfasis que ponen las RLI en las personas refugiadas y otras personas en situación de desplazamiento forzado como agentes económicos (ya sean emprendedores, empleados, proveedores o clientela) produce un cambio positivo en la narrativa sobre esas personas, y se centra en las oportunidades. Diversas investigaciones y datos demuestran que las personas refugiadas y sus comunidades tienen efectivamente habilidades para el empleo, están dispuestas a trabajar arduamente, son dignas de confianza y, en definitiva, son un público consumidor, y todos estos hechos ya redundan en beneficio de empresas, inversores y sus socios que pueden absorber este poder económico⁵. La RLI puede tener un papel trascendental en la forma en que las comunidades afectadas por desplazamientos pueden revertir el paradigma humanitario y aportar a los inversores el entendimiento, las herramientas y la comunidad de práctica para desatar beneficios económicos recíprocos.

Para que la RLI obtenga resultados satisfactorios, es preciso reunir a una gran variedad de partes interesadas (inversores, instituciones de financiación al desarrollo, entidades filantrópicas y otros donantes, agentes humanitarios, especialistas en

medición y desarrollo de negocios, entre otros) para desarrollar, poner a prueba y llevar a mayor escala una visión y un enfoque en común.

La inversión con óptica de personas refugiadas en la práctica

Aunque el concepto de RLI podría parecer nuevo, ya se está trabajando mucho en este tema. Poner de relieve algunos ejemplos y enfoques puede ayudar a demostrar cómo se configura este tipo de financiación en la práctica:

Refugee Investment Facility

Refugee Investment Facility (RIF)⁶, que se presentó en septiembre de 2022, es una colaboración entre el Consejo Danés para los Refugiados (DRC, por sus siglas en inglés) y la empresa suiza de finanzas de impacto iGravity. La RIF está activa en Jordania, Uganda y Kenia, y otorga préstamos a empresas privadas que contribuyen a abordar los medios de vida y la autosuficiencia de las personas refugiadas y las comunidades que las acogen.

En el primer fondo piloto, la RIF movilizó USD 4 millones que se destinarán a entre ocho y diez inversiones en los dos países, y llegará así a menos a 27 000 personas refugiadas e integrantes de comunidades de acogida en los temas de impacto del fondo. Para esto, se propone aportar financiación vinculada al impacto a empresas que generan resultados tangibles para las personas refugiadas y las comunidades de acogida, y ofrecer asistencia técnica centrada en los negocios y en el impacto a las empresas que forman parte de su cartera. La RIF aprobó cuatro inversiones que contribuyen a crear puestos de trabajo, apoyar medios de vida, desarrollar habilidades y asegurar la inclusión financiera de las personas refugiadas y las comunidades de acogida.

Esto incluye a Omia Agribusiness, una sociedad que brinda capacitación, equipos e insumos agrícolas en la subregión del Nilo Occidental de Uganda. El préstamo de la RIF posibilita que Omia amplíe sus operaciones en el área y llegue a más de 10 000 nuevas personas refugiadas e integrantes de comunidades de acogida aportando capacitación e insumos agrícolas. Al mismo tiempo, le permite crear un modelo de negocios que incluya a las personas refugiadas, apoyando de manera directa los medios de vida de pequeños agricultores y sus

familias. Esta colaboración abre vías para las inversiones privadas en comunidades afectadas por el desplazamiento forzado y contribuye a optimizar las prácticas de inversión, con miras a desarrollar un modelo sostenible a mayor escala.

Acumen

Acumen, un inversor de impacto dedicado a resolver problemas vinculados con la pobreza, presentó en 2023 una iniciativa piloto de inversión trianual orientada a apoyar a pequeñas y medianas empresas (pyme), incorporando a personas desplazadas por la fuerza en el personal, la red de proveedores y la clientela. Esta iniciativa procura ayudarles a hacer crecer sus negocios dándoles acceso a financiación y apoyo focalizado. Acumen invertirá USD 1,5 millones en tres a cinco empresas sociales que desarrollan actividades en comunidades afectadas por desplazamientos y benefician a más de 10 000 personas en situación de desplazamiento forzado y a quienes las acogen. Los esfuerzos se concentran en agronegocios que están en una etapa inicial y podrían llevarse a mayor escala, y que buscan financiación preinicial e inicial, y en ayudar a comunidades afectadas por desplazamientos a adaptarse al cambio climático. La primera inversión de Acumen en el marco de la iniciativa se destinó a la compañía de acuicultura keniana AquaRech.

Entre 2008 y 2022, más de 1,4 millones de personas kenianas sufrieron desplazamiento interno debido a inundaciones⁷. En este contexto, AquaRech brinda a 2700 pequeños piscicultores en la región del lago Victoria alimentos para peces de máxima calidad y un mercado preparado. Estos son recursos que los agricultores necesitan para desarrollar sus actividades con resultados exitosos. En una muestra de agricultores encuestados, el 90 % indicó que las operaciones habían mejorado después de trabajar con AquaRech. También mencionaron una mayor calidad en el tamaño y el peso del pescado, mayores ingresos, un mayor volumen de venta y ciclos de producción más breves. Al construir infraestructura para la piscicultura, AquaRech favorece que las comunidades tengan más resiliencia ante el cambio climático.

Un movimiento que crece

Cada vez más fondos se enfocan en RLI, tanto en mercados emergentes como en economías más desarrolladas. Algunos

ejemplos son el Fondo de Inversiones para Refugiados de Kiva, que otorga financiación mediante endeudamiento a instituciones de microfinanzas que ayudan a personas refugiadas, y el Fondo de Impacto Social del Centro de Oportunidades Económicas del Comité Internacional de Rescate, que ofrece préstamos con tasas de interés bajas a personas refugiadas. Hace poco ingresaron al mercado otros fondos de capital privado que apoyan a personas refugiadas, como Launch Capital Partners, Fund IV de Whitestone & Co. y Courage Housing, además de nuevos fondos de capital para pyme como el Impact Newcomer Fund en Francia y el Refugee Venture Fund de The Entrepreneurial Refugee Network en el Reino Unido.

Desafíos

Fortalecer la capacidad de empresas que trabajan con personas refugiadas

Si el diseño de colaboraciones y mecanismos de financiación nuevos e innovadores aborda el lado de la oferta (la disponibilidad de fondos suficientes), existe una necesidad idéntica de fortalecer el lado de la demanda (la posibilidad que tienen las empresas con potencial de impacto de absorber financiación y usarla para lograr los efectos buscados). Muchas empresas que trabajan de manera directa con las personas refugiadas son pequeñas, no tienen experiencia en el acceso a financiación y cuentan con sistemas débiles para llevar un seguimiento del impacto y el desempeño. Estas empresas necesitan asistencia técnica, asesoramiento, mentoría y acceso a redes.

Medición del impacto

No es fácil determinar el nivel adecuado de ambición en cuanto a impacto, ni su medición. Cuando se combinan distintos socios – organizaciones humanitarias, inversores de impacto y donantes –, es preciso que exista una congruencia en cuanto a logística, incentivos y métricas. Esto no es algo sencillo. Las organizaciones humanitarias adoptan un enfoque basado en las necesidades, que se dirige a las personas más vulnerables; por su parte, sus donantes exigen que tales organizaciones informen sobre los productos y el impacto conseguidos con los fondos que aportan. Las entidades comerciales apuntan a que su negocio crezca y se vuelva sostenible. Los inversores cuentan con indicadores y requisitos propios que deben cumplirse,

incluida la amortización de los préstamos. Para ello es necesario hacer concesiones, y encontrar un equilibrio entre las ambiciones que impactan en las personas refugiadas y el potencial de crecimiento de los negocios implica un proceso delicado y repetitivo.

En particular, los donantes humanitarios tradicionales a menudo exigen datos de programas sobre personas que estén desglosados en función del estatus migratorio, ya que este es un factor al que habitualmente dan seguimiento las ONG que trabajan en contextos de desplazamiento. No obstante, no son muchos los inversores y las empresas que actualmente pueden llevar un seguimiento e informar sobre cuestiones como el estatus migratorio respecto de cada cliente o proveedor que se beneficia con una inversión. En vista de la naturaleza incipiente de la RLI, persisten interrogantes sobre la eficacia y los costos relacionados con las métricas potencialmente complejas impuestas por donantes internacionales. Es importante continuar el diálogo acerca de qué métricas son necesarias y suficientes para medir el impacto sobre las poblaciones desplazadas por la fuerza, pero que, a la vez, su recopilación no resulta demasiado engorrosa como para obstaculizar las inversiones y la creación de carteras de inversión.

Políticas y reglamentos del país de acogida

Las políticas y reglamentos del país de acogida no solo podrían afectar de manera directa y negativa la vida y los medios de subsistencia de las personas refugiadas en general, sino además podrían representar un obstáculo a las inversiones de impacto. En muchos mercados emergentes, incluidos países que acogen a personas refugiadas, existen políticas y reglamentos que prohíben las inversiones extranjeras, como los vinculados con aspectos tributarios y (la falta de) garantías para los inversores. Asimismo, en muchos países que reciben a personas refugiadas, estas no pueden ejercer su derecho a trabajar, iniciar un negocio, poseer bienes, acceder al sistema bancario ni desplazarse por el país libremente.

Incluso en países donde hay políticas más progresistas que apoyan la inclusión económica de las personas refugiadas, podría haber otras dificultades regulatorias que impidan que las empresas que pertenecen a personas refugiadas o que les prestan servicios puedan

acceder a capital. En este sentido, por ejemplo, resulta pertinente el caso de Etiopía, donde a las personas refugiadas se las categoriza como extranjeras conforme a las leyes sobre inversión extranjera directa. Esto implica que las personas refugiadas están sujetas a determinados requisitos si desean emprender un negocio, como recaudar inversiones por USD 100 000, una suma que suele ser demasiado difícil de reunir.

Los obstáculos regulatorios y de políticas deben identificarse y superarse para que la RLI tenga éxito. Al identificar estos desafíos, los inversores de impacto pueden contribuir a apoyar e, incluso, incentivar a los Gobiernos para que implementen reformas en materia regulatoria y de políticas que puedan propiciar el crecimiento económico y generar resultados sociales para las personas refugiadas y las comunidades de acogida.

Perspectivas

Asistencia técnica

En los mercados emergentes hay escasez de capital de inversión, en particular en África, sobre todo para las pymes lideradas por fundadores locales. Esto se acentúa en el caso de las pymes que trabajan en zonas marginadas, pertenecen a personas refugiadas, atienden a poblaciones refugiadas o emplean a muchas de estas personas. Brindar asistencia técnica es crucial para el éxito de la RLI, tanto antes de la inversión como con posterioridad.

Las grandes empresas e instituciones financieras que trabajan a gran escala en áreas que acogen a poblaciones numerosas de personas desplazadas por la fuerza, o que desean expandirse a estas, necesitan tener los conocimientos, nexos y prácticas para involucrar a las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. Este tipo de apoyo consistente en asesoramiento focalizado establece la cartera de entidades que están específicamente alineadas con la RLI y atrae nuevo capital, lo cual, a su vez, genera incentivos para que participen más empresas y, en última instancia, amplía el ecosistema de RLI. A su vez, ofrece una hoja de ruta para prestar apoyo técnico similar a inversores de RLI.

Representación de personas refugiadas

La representación y la voz de las personas refugiadas son tan importantes para la

inversión y los enfoques dirigidos por el sector privado, como lo son para los programas humanitarios. Ello implica involucrar de manera activa a las personas desplazadas en carácter de personal, clientela y proveedores en el diseño y los procesos fundamentales de negocios, el desarrollo de productos, las estrategias de venta, la medición, la diligencia debida, la recopilación de datos y los estudios de mercado. También supone trabajar con organizaciones lideradas por personas refugiadas y que atienden a estas personas para apoyar los esfuerzos de inversión y la asistencia técnica cuando resulte pertinente, e impulsar esfuerzos firmes para que haya representación de personas refugiadas en los distintos niveles de liderazgo. No obstante, el conocimiento del lenguaje de las inversiones y los procesos de diligencia debida son ámbitos técnicos. No es un mundo fácil de penetrar para quienes son ajenos a él, ni mucho menos para el personal humanitario o la mayoría de las personas refugiadas. Quienes trabajan para fomentar negocios en comunidades afectadas por el desplazamiento tienen la responsabilidad de crear vías genuinas de inclusión y participación.

Comprender y enmarcar mejor la vulnerabilidad climática

Conforme se agudizan las crisis relacionadas con el clima, los impactos sobre la migración, la seguridad alimentaria y la probabilidad de conflictos se seguirán intensificando. A su vez, ello acentúa las necesidades y vulnerabilidades de las personas desplazadas y de las comunidades que las acogen. Dentro de esta dinámica, definir el desplazamiento, determinar la condición migratoria y evaluar la duración del desplazamiento pueden plantear desafíos considerables. Es fundamental adoptar enfoques de inversión que estén dirigidos a áreas marginadas y respondan con flexibilidad a las dificultades diferentes que enfrentan estas comunidades.

Los modelos de negocios que ofrecen soluciones para reforzar la resiliencia de las comunidades ante el cambio climático, como la irrigación a través de energía solar, los seguros agrícolas y el acceso a mercados, no solo fomentan la integración económica en las comunidades afectadas por desplazamientos, sino que además las fortalecen para sobrellevar conmociones futuras. Al comprender la

interacción compleja entre fragilidad, clima y desplazamiento, las inversiones deberían priorizar aquellas soluciones que reporten beneficios económicos inmediatos y resiliencia duradera.

Recomendaciones

Los autores y las autoras de este artículo desean plantear algunos próximos pasos clave y recomendaciones para alentar a quienes lean esto en el ámbito de la financiación relacionada con personas refugiadas a participar y brindar apoyo:

1. Una comunidad de práctica sobre RLI

Ante la adopción creciente de RLI y enfoques de inversión semejantes a nivel mundial, consideramos que existe una necesidad de liderazgo de pensamiento constante para la comunidad de inversión, que implique un intercambio fecundo de nuevas ideas, la captura y difusión de aprendizajes y datos y la ampliación del ecosistema en general. Proponemos crear una comunidad de práctica sobre RLI en la cual las partes interesadas globales puedan compartir experiencias, responder preguntas y aprender sobre este fascinante nuevo campo de las inversiones de impacto. Los encuentros regionales que reúnen a socios de capital interesados (p. ej., administradores de activos, fundaciones y gestores de grandes patrimonios) y a las partes que reciben inversiones de RLI contribuirán a plasmar y ampliar este ámbito, mientras que las intervenciones oportunas, las narrativas y la elaboración de informes aportarán los datos y la base de evidencia para que los inversores de RLI realicen inversiones.

2. Financiar e invertir de manera creativa

La innovación financiera en contextos que no han sido puestos a prueba requiere que los fondos provengan de donantes pacientes y flexibles. En esta etapa incipiente del desarrollo de este ámbito, creemos que las fuentes públicas o filantrópicas que se distinguen por su paciencia y actitud abierta son necesarias para posibilitar la iteración, la creatividad y la innovación. Quienes son pioneros en estas iniciativas están trabajando para demostrar el impacto de las inversiones en poblaciones desplazadas por la fuerza y para analizar qué grado de concesionalidad (otorgamiento de capital en condiciones favorables) se necesita. Para

llevar a mayor escala estos enfoques, podría usarse, preferentemente, una combinación de subvenciones y capital comercial que busque rendimiento. Alentamos a donantes e inversores a pensar libremente y apelar a distintas herramientas financieras y tipos de capital que apunten tanto al retorno financiero como al social, como subvenciones, inversiones de impacto, garantías y capital privado. Las enseñanzas y experiencias que se extraigan del uso de una combinación de herramientas y capital deberían darse a conocer para contribuir a que se amplíe la RLI.

3. Actitud abierta en cuanto a impacto y métricas

Si los fondos y las estrategias de inversión siguen enfocados de manera limitada en determinadas métricas vinculadas únicamente a personas desplazadas individuales (como la cantidad de puestos de trabajo creados para personas desplazadas por la fuerza, por inversión), corren el riesgo de quedar inmersos en procesos de definición y validación complejos y engorrosos que podrían traer aparejados criterios restrictivos en materia de inversión. Los donantes e inversores en otros sectores ya están ampliando su entendimiento del impacto y usando métricas más flexibles que miden cuestiones como la adaptación o la resiliencia ante choques, o están adoptando un enfoque zonal con una perspectiva más amplia de resultados. Incorporar una visión menos rígida para la medición del impacto en las poblaciones de personas desplazadas por la fuerza permitirá que los fondos amplíen la cartera de inversiones que, en última instancia, repercutirá en las personas desplazadas y las comunidades de acogida y las beneficiará. Instamos a que se adopte un marco amplio, pero definido de manera precisa, sobre impacto y medición que tome en cuenta una variedad de posibilidades de inversión, más allá de las métricas estándares sobre programas de medios de vida.

4. Ampliar el alcance y la base del diálogo

Conforme evoluciona la óptica sobre RLI, promovemos que se incorporen consideraciones sobre desplazamiento en las estrategias de impacto en mercados emergentes, lo que incluye áreas como agricultura climáticamente inteligente, uso

productivo de la energía y otros temas de desarrollo económico. Es preciso que amplíemos la comprensión, el diálogo y la participación de las partes interesadas. Esto conlleva forjar nuevas asociaciones y llegar más allá de las organizaciones humanitarias y multilaterales para incorporar al sector privado, a inversores, a fuentes de financiamiento climático y a responsables de políticas. Proponemos llevar el tema del desplazamiento a otros foros generales sobre clima e inversión con el fin de educar e incluir a más agentes en esta conversación.

Barri Shorey

Oficial Superior de Programas para Personas Refugiadas y Desastres, Fundación Conrad N. Hilton

Lauren Post Thomas

Oficial Superior de Incidencia para Personas Refugiadas y Agua Segura, Fundación Conrad N. Hilton

Lindsay Camacho

Gerenta de Asociaciones Gubernamentales, Acumen

Kate Montgomery

Directora, Acumen

Tim Docking

Director ejecutivo, Refugee Investment Network

Selen Ucak

Líder de Emprendimientos de Personas Refugiadas, Refugee Investment Network

Morten Schacht Högenesen

Director, Innovación de Programas y Participación de Empresas, Consejo Danés para los Refugiados

1. Institute for Economics & Peace (2020) Ecological Threat Register 2020 [en inglés] bit.ly/ecological-threat-register-2020
2. bit.ly/just-good-investing
3. bit.ly/refugee-lens
4. RLI define a 'personas refugiadas' y 'personas migrantes forzadas' en términos generales, que incluyen a quienes se ven desplazados por la fuerza a través de fronteras (debido a violencia, persecución, cambio climático o desastres naturales), así como a personas desplazadas internas (PDI).
5. Refugee Investment Network (2018) Paradigm Shift: How investment can unlock the potential of refugees [en inglés] bit.ly/rin-paradigm-shift
6. www.refugeeinvestmentfacility.net/
7. Perfil de país de IDMC sobre Kenia: bit.ly/idmc-kenya

El papel de los bancos multilaterales de desarrollo en las soluciones al desplazamiento por desastres

Christelle Cazabat, Steven Goldfinch y Faisal Abdul

Los bancos multilaterales de desarrollo pueden tener un papel trascendental en las soluciones al desplazamiento vinculado a los desastres, por medio de inversiones para la mitigación, la adaptación climática y la infraestructura orientadas a favorecer la resiliencia de las comunidades en el largo plazo.



Complejo turístico destruido por el tsunami de 2022, que desplazó a miles de personas en Tonga. Imagen tomada en 2023. Autoría: Christelle Cazabat

En la última década, el 65 % del total de los desplazamientos por desastres que se registraron en Asia y el Pacífico se produjeron en países de ingresos bajos y medios-bajos¹. Los niveles bajos de desarrollo socioeconómico incrementan el riesgo de desplazamiento, ya que las personas, las comunidades y los países con menos recursos económicos cuentan con una capacidad limitada para lidiar con desastres graves y reiterados y con los efectos progresivos del cambio climático. A su vez, el desplazamiento exagera el riesgo de pobreza y socava las oportunidades de desarrollo, lo que genera un ciclo de vulnerabilidad que tiene efectos duraderos.

Se estima que el costo de brindar asistencia de emergencia a las personas desplazadas internas sería de USD 20 500 millones en todo el mundo². A su vez, las personas desplazadas internas suelen ver menoscabada su capacidad de trabajar cuando se desplazan, al menos de manera temporal. Dado que hay 9,5 millones de personas que podrían acabar desplazadas debido a los desastres en un año cualquiera en

Asia y el Pacífico, podrían perderse USD 275,5 millones por cada día que estas personas no puedan trabajar³. Sin duda, las consecuencias de los desplazamientos para el desarrollo no se limitan a las pérdidas y los costos económicos. El desplazamiento tiene consecuencias negativas para la salud y la educación de las personas afectadas y puede socavar el desarrollo humano y las futuras oportunidades de crecimiento.

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) y el Banco Asiático de Desarrollo han realizado estudios conjuntos para identificar las mejores maneras en las que los bancos multilaterales de desarrollo pueden apoyar las soluciones al desplazamiento interno vinculado a los desastres y al cambio climático⁴. Las consecuencias de los desplazamientos podrían ralentizar o incluso revertir el desarrollo socioeconómico. Invertir en la prevención de los desplazamientos y encontrar soluciones a ellos, por ende, guarda consonancia con el mandato de los bancos multilaterales de desarrollo y la financiación para el desarrollo puede ser fundamental para obtener recursos

suficientes que permitan abordar esta cuestión de la manera más sostenible y rentable posible.

Identificar el desplazamiento como una prioridad en materia de desarrollo

Para que los bancos multilaterales de desarrollo financien iniciativas relacionadas con el desplazamiento, el país afectado primero tiene que haber identificado el desplazamiento como una prioridad para el desarrollo. En situaciones de desplazamiento o riesgo de desplazamiento significativos, se podría disponer una estrategia nacional en el plan nacional de desarrollo de un país. En otros contextos, incluir las necesidades relativas al desplazamiento dentro de planes sectoriales, estrategias de adaptación climática a mediano y largo plazo y planes nacionales de gestión de riesgos de desastres podría ayudar a orientar las acciones y la financiación.

En algunos países, se han formulado políticas, estrategias o planes nacionales que abordan específicamente el desplazamiento, que trazan un rumbo claro para abordar el desplazamiento en distintos sectores, de manera coordinada y congruente. En Asia y el Pacífico, muchos países como Fiji, Vanuatu, India, Pakistán, Bangladesh y Filipinas ya incluyen el desplazamiento en sus políticas nacionales, lo que puede constituir la base para las inversiones de los bancos multilaterales de desarrollo. En países donde todavía no se han dispuesto políticas y marcos que traten o incluyan específicamente el desplazamiento, los bancos multilaterales de desarrollo pueden prestar asistencia técnica para formular orientaciones y marcos que traten las causas, los efectos y los riesgos específicos del desplazamiento.

El apoyo económico para las prioridades vinculadas al desplazamiento debería basarse en una estimación de los efectos actuales y futuros del desplazamiento e identificar las necesidades de financiación, así como el posible retorno sobre la inversión en términos de resultados de desarrollo. Para que un proyecto reciba fondos de los bancos multilaterales de desarrollo, debe demostrar su viabilidad para abordar con eficacia las necesidades e impactos identificados. Sin embargo, faltan muchos datos sobre la magnitud y las consecuencias del desplazamiento interno relacionado con desastres y con el cambio climático, en particular, sobre los efectos a más largo plazo para el desarrollo socioeconómico.

Un estudio del IDMC de 2021⁵, en el que se analiza la región de Asia y el Pacífico, concluyó que 32 de los 65 países en la región no compartían datos sobre la cantidad de personas evacuadas de manera preventiva o desplazadas durante o después de los desastres, la cantidad de viviendas destruidas ni la duración del desplazamiento. Las brechas en los datos suelen obstaculizar la posibilidad de los Gobiernos de generar argumentos persuasivos para que se invierta en la prevención del desplazamiento y para encontrar soluciones a este fenómeno. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden ayudar a los Gobiernos a obtener la información necesaria a través de inversiones en los sistemas de datos nacionales, inclusive las oficinas de estadística, de asistencia técnica, de subvenciones específicas para la investigación y de estudios impulsados por estos bancos.

Una vez se cumplen estos requisitos, los países pueden usar la financiación para el desarrollo de los bancos multilaterales para reducir el riesgo de desplazamiento, responder a las necesidades inmediatas de las personas desplazadas y las comunidades receptoras o invertir en la planificación a más largo plazo (tanto en las zonas de origen como de destino) y favorecer soluciones duraderas. Esto puede adoptar varias formas, que incluyen desde el apoyo estructural para las infraestructuras físicas hasta el apoyo no estructural para la prestación de servicios y el desarrollo de políticas.

El apoyo vinculado al desarrollo de los bancos multilaterales de desarrollo como manera de abordar el desplazamiento

Una de las formas más eficaces de abordar los desplazamientos vinculados con los desastres es invertir en mecanismos para limitar sus causas fundamentales, lo que incluye los efectos destructivos de los desastres de evolución rápida sobre la vivienda y otros tipos de infraestructura y el deterioro de los medios de subsistencia debido a los efectos del cambio climático. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden apoyar estos esfuerzos financiando iniciativas gubernamentales para la mitigación y adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres o la reubicación planificada.

Los bancos multilaterales de desarrollo tienen una vasta experiencia a la hora de invertir para reducir el riesgo de desastres y fortalecer la resiliencia de las comunidades y los sistemas

ante peligros y conmociones. De hecho, más del 45 % de todos los proyectos financiados por el Banco Asiático de Desarrollo en 2023 contaban con funciones de gestión del riesgo de desastres. Esto constituye una vía de acceso para incluir medidas que reduzcan el desplazamiento e invertir en la resiliencia de comunidades vulnerables por medio de iniciativas encaminadas a reducir los peligros. Esto incluye la gestión del riesgo de inundaciones y de erosión fluvial, la mejora de la producción agrícola mediante la irrigación y la adopción de cultivos resilientes al clima. Otras medidas pertinentes podrían ser facilitar el acceso a mercados mejorando las carreteras y las cadenas de suministro, las finanzas y la transferencia de riesgos con mecanismos de crédito y seguros, así como la gobernanza en materia de riesgos, por medio de una mejora de los códigos de edificación, las medidas de cumplimiento y los sistemas de alerta temprana.

A medida que los Gobiernos de los países de renta baja elaboren argumentos más contundentes a favor de este tipo de inversiones, existe la oportunidad de que estas aumenten en número y calidad. También pueden emplearse mecanismos de financiación basados en proyecciones para paliar el riesgo de desplazamiento y sus consecuencias negativas para las personas y el desarrollo. Estos funcionan combinando datos y previsiones climáticas, con el fin de anticipar eventos meteorológicos extremos y sus efectos y liberar de manera automática dinero para la repuesta a emergencias de manera anticipada.

Cuando se haya dotado de prioridad al desplazamiento como una cuestión de desarrollo, los Gobiernos pueden recurrir a las asignaciones de préstamos de mercado o, en el caso de países de renta más baja, préstamos con condiciones favorables. Quienes precisen una asistencia en condiciones más favorables podrán recurrir a recursos en forma de subvenciones, aunque sean limitados. Ante tales restricciones, incorporar consideraciones relacionadas con el desplazamiento en los proyectos sectoriales conlleva múltiples beneficios, tanto a la hora de abordar las causas fundamentales como de llegar a las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento.

Los proyectos de infraestructura a gran escala, los proyectos de desarrollo urbano (como la vivienda asequible y la planificación urbana

sostenible) y las inversiones en los sectores de la salud y la educación son decisivos para que en las comunidades haya resiliencia en el largo plazo frente al cambio climático y los peligros naturales. Por ejemplo, se determinó que las personas con mayores ingresos y mejores condiciones habitacionales no se ven obligadas a desplazarse con tanta frecuencia como consecuencia de las inundaciones en Yakarta⁶, mientras que las personas sin estudios representaban la mayor proporción de personas desplazadas durante los años que sucedieron al terremoto de 2015 en Nepal⁷. El desarrollo socioeconómico puede ayudar a postergar o evitar el desplazamiento, al dotar a las personas de mayor capacidad para lidiar con la situación y de contribuir a la integración sostenible o al retorno de las personas que ya están desplazadas. Además de las asignaciones ordinarias a países, los bancos multilaterales de desarrollo ofrecen fondos temáticos o especiales para favorecer soluciones, tales como la reubicación y la facilitación de los reasentamientos voluntarios y sostenibles en lugares más seguros.

Los préstamos condicionados a la implantación de cambios en materia de políticas pueden dotar de un apoyo presupuestario general a entidades prestatarias del sector público y ayudar a los países a afrontar déficits de financiación en sus presupuestos anuales. El préstamo (o la subvención) se desembolsa solo cuando la entidad prestataria completa las acciones o reformas políticas que se hayan convenido. Si bien es poco probable que el objetivo primordial de un préstamo o subvención en apoyo de reformas políticas tenga que ver con el desplazamiento, este puede abordarse como parte de reformas más generales orientadas a fortalecer la resiliencia. No obstante, existen limitaciones intrínsecas a la hora de dotar de rapidez o flexibilidad a instrumentos ordinarios, como los préstamos para programas. Esas limitaciones pueden dificultar que se brinden respuestas eficaces y oportunas a cuestiones relacionadas con el desplazamiento, lo que pone de relieve la necesidad de contar con soluciones de financiación más flexibles y versátiles.

La financiación de los bancos multilaterales de desarrollo tras los desastres

Los bancos multilaterales de desarrollo aportan liquidez inmediata, al desembolsar fondos de manera rápida para mantener los servicios básicos tras un desastre. También desempeñan

un papel fundamental a la hora de financiar la reconstrucción de viviendas, infraestructuras e instalaciones comunitarias, lo que favorece la resiliencia de las comunidades afectadas en el largo plazo. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial incluye el Servicio de Respuesta ante las Crisis (SRC)⁸, un fondo que proporciona financiación inmediata a los países ante una crisis de gravedad excepcional. Tras el terremoto en Gorkha (Nepal) en 2015, el Banco Mundial invirtió en la reconstrucción de 55 000 casas afectadas en zonas concretas con unidades habitacionales resistentes a múltiples peligros y mejorando la capacidad del Gobierno de mejorar la resiliencia ante los desastres a largo plazo.

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) también destinó fondos a la respuesta ante los terremotos de 2023 en Turquía⁹, lo que incluyó líneas de crédito por valor de 600 millones de euros a bancos locales para empresas y personas afectadas de manera directa por los terremotos, así como nuevos préstamos a empresas implicadas en proyectos de reconstrucción y recuperación en la zona. Al invertir en la reconstrucción de infraestructura sostenible y apoyar la economía para preservar el capital humano, los medios de subsistencia y los puestos de trabajo en las ciudades afectadas, se espera que el proyecto limite la duración del desplazamiento y contribuya al retorno y a la reintegración de las personas desplazadas internas.

Próximos pasos

Los bancos multilaterales de desarrollo han sido y pueden seguir siendo cada vez más fundamentales para abordar las causas profundas del desplazamiento, al apoyar a las comunidades afectadas e invertir en soluciones a más largo plazo. Los diversos mecanismos de financiación de los bancos multilaterales de desarrollo no solo pueden aportar fondos inmediatos para la respuesta y la recuperación tras un desastre, sino que también desempeñan un papel fundamental para la reconstrucción de infraestructura y viviendas más resilientes, que reduzcan el riesgo de desplazamientos futuros. Las inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático, reducción del riesgo de desastres, desarrollo urbano, atención

sanitaria, educación y medios de subsistencia son fundamentales para garantizar la resiliencia de las comunidades ante el cambio climático y los desastres en el largo plazo.

Para que los bancos multilaterales de desarrollo tengan un papel más activo en las soluciones, es preciso replantear la noción de desplazamiento interno y pasar de una perspectiva meramente humanitaria a una perspectiva de desarrollo. Este cambio debe reflejarse en las políticas, los presupuestos y los planes nacionales. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden contribuir a concienciar sobre la necesidad de incluir los desplazamientos en la planificación para el desarrollo en los países afectados y favorecer políticas que contemplen el desplazamiento y sistemas de datos nacionales más eficaces. También pueden ser determinantes para orientar a los Gobiernos y que adopten enfoques más inclusivos, integrales y eficientes para responder al desplazamiento como una cuestión de desarrollo.

Christelle Cazabat

Responsable de programas, Observatorio de Desplazamiento Interno

christelle.cazabat@idmc.ch

Steven Goldfinch

Especialista principal en gestión del riesgo de desastres, Banco Asiático de Desarrollo

sgoldfinch@adb.org

Faisal Abdul

Consultor, Banco Asiático de Desarrollo

aabdul.consultant@adb.org

1. *Análisis basado en los datos de la Base de Datos sobre Desplazamientos Internos Globales del IDMC* www.internal-displacement.org/database/displacement-data/
2. IDMC (2021) *Unveiling the cost of internal displacement* [en inglés] [bit.ly/cost-internal-displacement](https://www.internal-displacement.org/cost-internal-displacement)
3. IDMC (2022) *Disaster Displacement in Asia and the Pacific* [en inglés] [bit.ly/disaster-displacement-asia-pacific](https://www.internal-displacement.org/asia-pacific-displacement)
4. IDMC y ADB (2024) *Harnessing Development Financing for Solutions to Displacement in the context of disasters and climate change in Asia and the Pacific* [en inglés] [bit.ly/development-finance-displacement](https://www.internal-displacement.org/development-finance-displacement)
5. [bit.ly/asia-pacific-displacement](https://www.internal-displacement.org/asia-pacific-displacement)
6. [bit.ly/idmc-indonesia-country-briefing](https://www.internal-displacement.org/asia-pacific-displacement)
7. [bit.ly/idmc-nepal-country-briefing](https://www.internal-displacement.org/asia-pacific-displacement)
8. [bit.ly/ida-crisis-response](https://www.internal-displacement.org/asia-pacific-displacement)
9. [bit.ly/berd-turkiye-earthquake](https://www.internal-displacement.org/asia-pacific-displacement)

Un modelo de seguros para la financiación vinculada al desplazamiento climático

Harrison Munday

Las personas desplazadas por los impactos del cambio climático merecen reparaciones económicas, pero no hay una única parte responsable. Una solución a esto podría ser un modelo de seguros por medio del cual quienes han contribuido tanto en forma mayoritaria como secundaria al cambio climático realicen aportes a un fondo.



*Las crecidas repentinas en Sunamganj (Bangladés) provocaron el desplazamiento de miles de personas y comunidades.
Autoría: Muhammad Amdad Hossain/Climate Visuals*

Si bien los movimientos y desplazamientos humanos debido a acontecimientos ambientales no son un fenómeno nuevo, en la actualidad el cambio climático está provocando desplazamientos de una magnitud sin precedentes. Aunque no hay consenso respecto a qué nivel exacto de desplazamientos se producirá, resulta claro que el aumento del nivel del mar, la mayor frecuencia de sequías e incendios forestales y los acontecimientos climáticos extremos más intensos incrementarán el desplazamiento de personas y comunidades¹.

En este artículo, me refiero al desplazamiento

climático como el desplazamiento temporal o permanente de personas, ya sea dentro del territorio de Estados nación o en forma transfronteriza, que es provocado, en parte, por los impactos climáticos². Los impactos climáticos son desastres o acontecimientos naturales inducidos por el cambio climático, y pueden incluir tanto fenómenos de evolución lenta como rápida, que en todos los casos aumentan el riesgo de desplazamiento. Los impactos del cambio climático se pueden conceptualizar como la combinación de causas y daños que se entrelazan con otros catalizadores del desplazamiento, los cuales están determinados por factores sociales

como la posición económica y social, las vulnerabilidades existentes y la capacidad de sobrellevar cambios repentinos.

El desplazamiento climático es un fenómeno complejo, como también lo son los impactos climáticos que lo provocan. Los impactos climáticos pueden manifestarse de manera lenta, como el proceso continuo por el que se secan las tierras de cultivo o aumenta el nivel del mar. En cambio, hay otros impactos que evolucionan en forma rápida, como las inundaciones o los ciclones.

Daños del desplazamiento climático y necesidad de reparaciones

Los impactos climáticos pueden provocar daños o pérdidas materiales, menoscabar la generación de ingresos, fragmentar las relaciones comunitarias, perturbar el suministro de bienes y servicios básicos, limitar la posibilidad de las personas de realizar una planificación y causar daños considerables para los medios de vida y la salud física y mental. Según la Organización Mundial de la Salud³, se prevé que el cambio climático incremente las tasas de desnutrición, enfermedades cardíacas, estrés térmico y la propagación de enfermedades como la malaria, lo que implicaría aproximadamente 250 000 muertes adicionales por año para el 2050. A su vez, se han informado síntomas de depresión y una intensificación de los trastornos de ansiedad y estrés postraumático en personas que sobrellevaron impactos climáticos⁴.

Los daños se incrementan cuando el impacto climático genera desplazamiento. Las personas desplazadas pueden experimentar la pérdida de bienes, tierras, fuentes de ingreso y territorio. Esto perturba y, a veces, destruye el estilo de vida de las personas, su vínculo con un lugar y su derecho a la autodeterminación.

Un principio básico de justicia es que se deben reparaciones y resarcimiento a quienes han sido dañados o perjudicados. Los actores responsables de causar daños a otras personas tienen la obligación moral de subsanarlos y reparar las injusticias que infligieron a otros. El objetivo de las reparaciones es reparar los perjuicios y daños causados. Al igual que la compensación económica, los responsables otorgan las reparaciones a las personas perjudicadas o dañadas. En el caso del desplazamiento climático, las reparaciones

pueden entenderse mejor como una forma de redistribuir recursos y modificar políticas e instituciones que hayan causado daños, en vez de otorgar una compensación económica por única vez⁵.

Para que las reparaciones por el desplazamiento climático sean justas no bastará con otorgar solamente indemnizaciones; sin embargo, no debería desestimarse la función reparadora importante que tiene la compensación económica. A algunas personas que están en riesgo de desplazamiento climático les han ofrecido derechos migratorios. Por ejemplo, hace poco, Australia ofreció a ciudadanos de Tuvalu el derecho a migrar a Australia. Sin embargo, hasta el momento se ha ofrecido muy poco en términos de compensación económica directa.

La compensación directa por el desplazamiento climático brinda una elección digna a las personas dañadas y desplazadas por los impactos climáticos, y contribuye a restablecer la capacidad de acción individual. Cuando se brindan recursos económicos sin restricciones, quienes los reciben pueden utilizarlos del modo que consideren más conveniente. En el caso de las personas en situación de desplazamiento interno, la compensación económica puede contribuir a reparar o reconstruir viviendas y albergues, facilitar la reactivación de flujos de ingresos y posibilitar que las personas consigan alimentos, agua limpia y atención de la salud que necesitan con urgencia. Para quienes se desplazan a través de fronteras, esa indemnización permite la libre circulación y brinda una red de protección, lo cual favorece que las demandas de la migración y el reasentamiento sean menos apremiantes. Las reparaciones que incluyen una compensación económica nos ofrecen una forma de resarcir algunos de los daños sufridos debido al desplazamiento climático. No obstante, esto plantea interrogantes con respecto a quiénes deberían pagar las reparaciones climáticas.

El desafío de determinar responsabilidades por el desplazamiento climático

Al momento de afrontar los costos del desplazamiento climático, la determinación de responsabilidad se torna problemática, ya que no hay un nexo claro entre una única causa

y un efecto. Esto se debe a que los impactos climáticos se entremezclan con otras causas y factores de desplazamiento, y agudizan los daños y las injusticias que ya experimentaron las personas y comunidades vulnerables.

Por ejemplo, en Australia, la distribución desigual de ingresos y riqueza ha generado niveles significativos de pobreza en sectores de la sociedad, y esto afectó en mucha mayor medida a comunidades aborígenes e isleñas del estrecho de Torres. La inundación repentina de Lismore en 2022 provocó el desplazamiento interno de miles de personas. Sin embargo, las comunidades aborígenes estuvieron entre las más perjudicadas, ya que muchos de sus integrantes tenían viviendas más económicas y, a la vez, vulnerables por estar en zonas bajas, y no tenían acceso a los recursos, los servicios y el apoyo necesarios para prepararse y responder a las emergencias⁶.

Los múltiples factores determinantes que distinguen al desplazamiento climático obstaculizan nuestra posibilidad de llegar a una atribución certera de responsabilidad, al igual que la gran cantidad de actores que contribuyen a los daños climáticos. También pareciera que los Estados nación que no adoptan medidas razonables para reparar otros factores sociales y económicos tienen cierta responsabilidad. Hay además otros factores y desigualdades interseccionales que deben considerarse en relación con políticas, raza, sexo, edad, discapacidad y otros aspectos. Entonces, ¿cómo podemos lograr que quienes contribuyen a los impactos climáticos respondan por las reparaciones climáticas? Una forma de sortear este problema sería implementar un modelo semejante al de los seguros para financiar el desplazamiento y las reparaciones en materia climática.

Un modelo de seguros: reconocer la responsabilidad compartida

El modelo de seguros se centra en el mayor riesgo general de desplazamiento que generan los impactos climáticos. Así como las causas complejas en los casos de negligencia médica hacen que sea difícil determinar responsabilidades, y por ello se adoptan modelos de compensación basados en seguros para aquellos pacientes que sufren daños, las complejidades que implica identificar la

responsabilidad por el desplazamiento climático también deberían persuadirnos de considerar un modelo de seguros para financiar las reparaciones por desplazamientos climáticos. A las personas que queden desplazadas, con independencia de si tal desplazamiento puede atribuirse de manera directa a los impactos climáticos, así como a las personas a quienes les afecten de otras formas los impactos climáticos, les correspondería recibir reparaciones.

Este modelo de seguro es una forma más eficaz de financiar las reparaciones por desplazamiento climático y, en última instancia, resarcir los daños climáticos. ¿Pero quiénes están obligados a contribuir a este modelo de seguro?

Los análisis existentes acerca de quiénes deberían contribuir a las reparaciones climáticas, o quiénes deberían aportar a un modelo de seguro, se centran sobre todo en los Estados nación que tienen altos niveles de emisiones y que se han beneficiado sustancialmente de actividades que emiten carbono. Esta atribución de responsabilidad se refleja en el principio según el cual quienes más contaminan o emiten son quienes más deberían pagar.

Sin embargo, asignar exclusivamente a los Estados nación la responsabilidad de realizar aportes a un modelo de seguros dista de ser una medida suficiente. Por ejemplo, se pasa por alto en gran medida a actores secundarios que facilitan que persista la contaminación o que promueven de manera activa políticas contra la reducción de emisiones de carbono. Con un modelo semejante al de los seguros para las reparaciones por desplazamiento climático, aquellos actores que contribuyen a actividades como contaminación –y están entre quienes más se benefician con ellas– y que, por ende, facilitan en forma significativa que aumente el riesgo de desplazamiento, deberían afrontar una proporción mayor de los costos. No obstante, así como podríamos considerar que la Asociación Nacional del Rifle de Estados Unidos (National Rifle Association of America) tiene cierto grado de responsabilidad moral por los daños que causa la violencia con armas, deberíamos considerar que los grupos de presión vinculados con los combustibles fósiles son responsables de parte del aumento en el riesgo de desplazamiento.

En la práctica, un fondo de seguro contra el desplazamiento climático agruparía los aportes de contribuyentes principales y secundarios al cambio climático –Estados nación, compañías del sector de combustibles fósiles y grupos de presión o industrias–, y distribuiría esos fondos como una forma de reparación a quienes estén desplazados o afectados por los impactos climáticos. A los contribuyentes secundarios, como las industrias con altos niveles de emisión y los grupos de presión del sector de combustibles fósiles, se les exigiría que realicen pagos al fondo a través de impuestos o gravámenes, en forma semejante a modelos como el Fondo Fiduciario de Responsabilidad por Derrame de Petróleo (Oil Spill Liability Trust Fund)⁷ o el Fondo Amazonia (The Amazon Fund)⁸. Si bien la posibilidad de exigir legalmente las contribuciones al fondo sería una tarea muy difícil que amerita atención, hay ejemplos anteriores de contribuciones a fondos similares a través de Iniciativas sobre Responsabilidad Social Empresarial (como el aporte de Petrobras al Fondo Amazonia⁹) que nos dan esperanzas de que haya una posibilidad genuina de que actores secundarios asuman este tipo de responsabilidad y realicen contribuciones.

Las contribuciones económicas de actores secundarios reflejarían el papel que tienen en el incremento de los riesgos climáticos, lo que ayudaría a promover la rendición de cuentas más allá del ámbito exclusivo de los Estados nación. A diferencia de los acuerdos sobre pérdidas y daños, que se centran en la compensación con posterioridad a desastres relacionados con el clima, este fondo abordaría de manera proactiva los riesgos de desplazamiento al combinar recursos en forma anticipada, asegurando un acceso más veloz a reparaciones para las poblaciones afectadas, sin que sea necesario probar en forma directa la relación de causalidad entre los impactos climáticos específicos de los contribuyentes y los daños causados.

El modelo de seguros plantea una respuesta plausible y práctica a la cuestión de quién es responsable por el desplazamiento climático y quién debería pagar las reparaciones. Deberían realizar contribuciones económicas los actores principales, incluidos los Estados nación y las empresas del sector de combustibles fósiles, a la vez que los actores secundarios, como los grupos de presión del sector de petróleo. Tal contribución debería ser proporcional a su involucramiento en el aumento del riesgo general de desplazamiento.

Establecer un modelo de seguros para financiar las reparaciones relacionadas con el cambio climático nos permitiría dar a quienes estén afectados por los impactos climáticos aquello a lo que tienen derecho. También reflejaría en forma más clara la distribución de responsabilidades y aseguraría que los actores que hayan agravado el riesgo de desplazamiento paguen lo que les corresponde de las reparaciones climáticas.

Harrison Munday

Estudiante de Doctorado en Filosofía Social y Política, Universidad de Nueva Inglaterra, Australia

hmunday3@une.edu.au

1. bit.ly/ar5-synthesis-report
2. Esta definición se tomó, en parte, de Draper J (2023) *Climate Displacement* [en inglés], Oxford University Press
3. bit.ly/who-climate-change
4. Véase Walinski A, Sander J, et al. (2023) 'The Effects of Climate Change on Mental Health' [en inglés] *Dtsch Arztebl Int*, 120(8):117-124 bit.ly/effects-climate-change-mental-health
5. Véase foreignpolicy.com (2020) 'The Case for Climate Reparations' [en inglés] bit.ly/case-climate-reparations
6. Véase PreventionWeb (2022) 'Effects of climate change such as flooding makes existing disadvantages for Indigenous communities so much worse' [en inglés] bit.ly/flooding-indigenous-communities
7. bit.ly/oil-spill-liability-trust-fund
8. bit.ly/amazon-fund
9. Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (2017) 'The Amazon Fund receives another R\$ 271.2 million from Norway and Germany' [en inglés] bit.ly/amazon-fund-norway-germany

El dinero lo cambia todo: aprovechar la financiación climática para la movilidad humana

Ileana Sînziana Pușcaș y Lorenzo Guadagno

El Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños plantea una oportunidad de generar mayores flujos de financiación climática que apoyen la labor relacionada con la movilidad humana. Los esfuerzos coordinados son necesarios para asegurar que las personas que migran por razones climáticas estén implicadas en la toma de decisiones.

En 2023, los desastres provocaron cerca de 26,4 millones de desplazamientos internos, y 7,7 millones de personas seguían desplazadas a fines de ese año¹. Para el año 2050, podría haber 216 millones de personas que migran a nivel interno por razones climáticas si no se adoptan acciones en materia de clima o de desarrollo (en la actualidad, no hay estimaciones sobre el número probable de personas que migran de forma transnacional por este motivo)².

Los costos e impactos directos e indirectos de estos movimientos para las personas, comunidades y países afectados son considerables, si bien en gran medida se subestiman o, directamente, no se informa de ellos. Incluso sin tomar en cuenta estos costos, el panorama financiero actual no es congruente con la magnitud y las necesidades de los países más vulnerables al clima y sus poblaciones. La oferta de fondos climáticos es particularmente limitada en cuanto al apoyo a acciones relacionadas con la movilidad humana. Un ejercicio de mapeo realizado en 2018³ por el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos muestra que apenas unos pocos programas financiados por el Fondo Verde para el Clima (FVC) abordaban la movilidad humana en ese momento. En los últimos años, la situación permanece inalterada, dado que la mayor parte de la labor sobre cambio climático y movilidad humana se sigue financiando de forma ajena al sector de la financiación climática, y depende principalmente de otras entidades donantes que se centran en la respuesta humanitaria.

Acelerar las operaciones de movilidad humana

La creación del Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños⁴ plantea una oportunidad de generar mayores flujos de financiación climática que apoyen la labor relacionada con la movilidad humana. El Fondo se creó

tras 30 años de incidencia por parte de los países más vulnerables al cambio climático, y aspira a responder a los impactos más devastadores del cambio climático, incluso cuando son irreversibles. La necesidad de establecer el Fondo se acordó en la COP27. En la COP28, en diciembre de 2023, los Estados tomaron la determinación de operativizar el Fondo y prometieron realizar contribuciones que, en la actualidad, ascienden a cerca de USD 700 millones⁵.

La configuración del Fondo parece favorecer una integración más enérgica de las respuestas y los objetivos sobre movilidad humana en la acción climática. Su alcance incluye de forma expresa el desplazamiento, la reubicación planificada y la migración. Es la primera vez que un fondo climático ha puesto de relieve la movilidad humana como parte de sus áreas temáticas designadas.

Asimismo, está previsto que se consulte a las personas que migran por razones climáticas en el trabajo del Fondo y de su Consejo de Administración. Si bien la puesta en funcionamiento de esto plantea posibles dificultades, actualmente se reconoce a las personas en tránsito como beneficiarias de la financiación relacionada con el clima.

Diversos Estados también indicaron que las actividades que tienen el apoyo de instituciones y fondos multilaterales existentes dedicados a la financiación climática deberían incluir a personas refugiadas y a personas que migran por factores climáticos. Esto amplía el espacio para que las personas desplazadas por el clima participen en la toma de decisiones, reconoce su papel como agentes de cambio y multiplica las oportunidades de inversiones para la financiación climática a largo plazo que se destinen a las respuestas a la movilidad humana.

Por último, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) formará parte de un diálogo de alto nivel para coordinar la labor del Fondo y otros mecanismos de financiación para pérdidas y daños. Esta es otra señal de que las operaciones sobre movilidad humana son relevantes en estas conversaciones y tienen importancia para la toma de decisiones sobre asignación de fondos.

Además, hay dos características del Fondo que podrían alentar una labor eficaz en materia de movilidad humana. En primer lugar, el Fondo establece una asignación mínima para los países menos adelantados (PMA) y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), al reconocer los efectos desproporcionados del cambio climático en los países más vulnerables y sus poblaciones⁶. En segundo lugar, las comunidades deberían poder acceder al Fondo a través de pequeñas donaciones, lo cual genera la posibilidad de que personas migrantes, desplazadas y refugiadas puedan obtener de forma directa estos recursos.

¿Qué se precisa ahora?

El Consejo de Administración del Fondo (su órgano de gobierno) y la Secretaría interina (que ofrece conocimientos prácticos y apoyo al Consejo) se han reunido en tres oportunidades en forma previa a la COP29, y se reunirán una vez más en 2024 para establecer las estructuras y definir las modalidades del Fondo, incluido el acceso y el desembolso, así como la participación de partes interesadas en el trabajo del Consejo. En el avance de esta labor debe considerarse atentamente la integración de la movilidad humana.

A fin de que las referencias a la movilidad humana en las decisiones de la COP28 se pongan en práctica integralmente, se precisa un conocimiento inicial respecto de qué puede financiarse y qué cuestiones ya reciben fondos. Durante las negociaciones de 2023, las prioridades y necesidades temáticas apenas se mencionaron. Esto se debió a la dificultad de priorizar temas específicos entre la amplia variedad de impactos y respuestas que, sin excepción, se consideran importantes para las deliberaciones sobre pérdidas y daños en distintos países. Conforme se articulan las modalidades y la estructura del Fondo, es un momento más que oportuno para impulsar un debate temático más detallado.

La inclusión de temas de movilidad humana en el alcance del Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños debería traducirse en acciones que aborden los tres objetivos siguientes:

1. Añadir el desplazamiento y sus impactos al costo de las pérdidas y los daños

Los recursos que se precisan para responder a la frecuencia, duración, costos e impactos cada vez mayores del desplazamiento en el contexto del cambio climático deberían incorporarse a la determinación sobre la magnitud de fondos que se necesitan y se ofrecen a través del fondo y otros mecanismos de financiación. Todas las iniciativas pertinentes deberán amplificarse para responder al alcance pleno de las necesidades humanitarias, de transición y de soluciones duraderas durante las próximas décadas.

2. Asignar financiación climática para reubicaciones planificadas integrales

Deberían ponerse a disposición recursos para ayudar a los países afectados a reubicar a comunidades que estén en zonas de riesgo como medida de último recurso, cuando ya no sea viable la adaptación en ese lugar. Los procesos de reubicación planificada deben ser consultivos y tomar en cuenta los derechos humanos, y deberían impulsar intervenciones que aborden todas las dimensiones del bienestar de las personas y las comunidades, lo cual los vuelve largos y costosos. Ante la falta de procesos con recursos suficientes, estas operaciones a menudo traen aparejados mayores daños y pérdidas, en tanto se ven perturbados los medios de vida, se pierden prácticas culturales y se menoscaban la prosperidad económica y la seguridad humana.

3. Invertir para aprovechar el potencial positivo de la migración

Deberían establecerse y apoyarse enfoques a largo plazo en materia de pérdidas y daños para posibilitar que los países vulnerables hagan inversiones tempranas y proactivas orientadas a una migración segura. Esto implica definir políticas, estrategias, planes e inversiones para absorber la llegada de nuevas personas migrantes, asegurar la protección de sus derechos y el acceso a servicios o brindar a las personas en riesgo oportunidades de migración digna. Esto podría incluir planes de trabajo, reunificación familiar o visados humanitarios facilitados por acuerdos bilaterales o multilaterales.

Concretar el potencial del Fondo

Hay oportunidades múltiples de hacer operativos estos objetivos sobre movilidad humana en el Fondo. Cabe destacar que el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos que forma parte del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños está preparando tres guías técnicas sobre el tema.

La *Guía técnica sobre el acceso a fondos⁷ para prevenir, minimizar y abordar los impactos del desplazamiento vinculado a las consecuencias del cambio climático* presentará una síntesis de las opciones de financiación para la respuesta al desplazamiento dentro de los mecanismos de financiación climática, así como de las capacidades, los requerimientos técnicos y el proceso para obtener tales fondos.

La *Guía técnica para prevenir, minimizar y abordar las pérdidas no económicas⁸ en el contexto de la movilidad humana* tiene por objeto apoyar a profesionales y responsables de políticas nacionales para que identifiquen las pérdidas vinculadas con la movilidad humana que no tienen carácter económico, y poder responder a ellas. Los distintos tipos de pérdidas no económicas en el contexto de la movilidad humana precisarán de la intervención de diferentes actores y conocimientos prácticos. Será necesaria una combinación de enfoques sectoriales, que incluyan desde mejorar el acceso a la atención sanitaria, la gestión de ecosistemas e iniciativas para promover la preservación cultural y la cohesión social.

La *Guía técnica para integrar los nexos entre movilidad humana⁹ y cambio climático en procesos nacionales de planificación sobre cambio climático pertinentes* podría usarse para ayudar a los países a desarrollar, actualizar e implementar enfoques sobre movilidad humana en el marco de sus planes nacionales. Dado que todavía se están estableciendo las modalidades del Fondo, aún no resulta claro si las personas destinatarias tendrán que demostrar que han sufrido pérdidas y daños y que precisan asistencia ni cómo deberán hacerlo. Entre las vías potenciales cabe mencionar los procesos de planificación nacionales, como los planes nacionales de adaptación y las contribuciones determinadas a nivel nacional, y las evaluaciones de pérdidas y daños en el ámbito nacional y local. Hay muchas organizaciones que están contribuyendo a generar una base de datos sobre evaluaciones, denominada DesInventar

2.0, para dar seguimiento a pérdidas y daños y a sus impactos. Es importante que estas iniciativas se reconozcan en el desarrollo continuo de herramientas y estrategias normalizadas para las evaluaciones integrales de la acción en materia climática y los impactos del cambio climático.

Próximos pasos

Se precisarán deliberaciones y procesos específicos vinculados con la participación para facilitar la interacción de personas migrantes y refugiadas en las decisiones sobre financiación, acción y apoyo en materia climática. También deben afrontarse dificultades prácticas. La agencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tiene nueve áreas de trabajo que representan una variedad de intereses y perspectivas (y que incluyen a empresas e industrias, ONG ambientales, pueblos indígenas, productores agrícolas y otras partes). No hay un área reconocida para las personas migrantes y desplazadas, y tampoco hay una representación definida para ellas dentro de foros nacionales de planificación. Entre otros desafíos se incluyen las oportunidades limitadas de participación e interacción significativa de representantes comunitarios en las decisiones sobre políticas climáticas, y la disponibilidad insuficiente de recursos para contribuir a procesos relevantes.

Las organizaciones que trabajan en temas relacionados con la movilidad humana y el cambio climático han generado recomendaciones sobre las maneras prácticas de seguir adelante¹⁰. Esto podría implicar trabajar con redes ya conformadas de organizaciones de base que representan a personas migrantes, desarrollar las capacidades de quienes las representan de contribuir a las deliberaciones sobre políticas climáticas e integrar a sus representantes en los grupos existentes que ya tienen un lugar en las negociaciones en materia climática.

Un gran número de actores clave tendrán que redoblar sus esfuerzos para que se asigne más rápido financiación climática a cuestiones de movilidad humana. Los fondos climáticos que se han constituido, como el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, deberían aprovechar la decisión de la COP28 para orientar fondos a más propuestas que tengan contribuciones de

las personas en tránsito y las beneficien. A su vez, deberían postularse a estos fondos más propuestas vinculadas con el desplazamiento, la reubicación planificada y la migración, lo cual requiere que las instituciones gubernamentales y otras organizaciones que trabajan en temas de movilidad humana fortalezcan su capacidad de obtener fondos climáticos.

Por último, la OIM debería emplear su lugar en el Diálogo de Alto Nivel sobre Pérdidas y Daños para amplificar los mensajes y las prioridades de la comunidad de movilidad humana en general. En particular, es necesario que las organizaciones que trabajan en temas de migración muestren las inversiones que ya han realizado para responder a la cuestión de la movilidad por motivos climáticos, y la necesidad de que se aporten mayores recursos procedentes de la financiación climática.

Aunque la decisión de la COP28 ofrece una base para responder a la movilidad humana en el contexto del cambio climático, salvar la brecha en la asignación de financiación climática requerirá de esfuerzos constantes para dar mayor visibilidad a las necesidades y los impactos pertinentes, así como para conceder más importancia al trabajo pertinente de cara a Gobiernos, comunidades y otras partes interesadas. En esta coyuntura de negociaciones sobre cambio climático, quienes están implicados como actores en temas de movilidad humana pueden desempeñar un papel esencial para configurar perspectivas de financiación que favorezcan una labor más eficaz, en pos de evitar, reducir al mínimo y abordar los impactos para las personas más vulnerables en países afectados por la crisis climática.

Ileana Sînziana Puşcaş

Investigadora principal sobre migración climática, Organización Internacional para las Migraciones

ispuscas@iom.int

linkedin.com/in/ileana-sinziana-puscas-2604ab4a/

Lorenzo Guadagno

Coordinador de proyectos, Platform on Disaster Displacement

lorenzog@unops.org

linkedin.com/in/lorenzo-guadagno-63ab4915/

La autora y el autor desean agradecer a sus colegas de Loss and Damage Collaboration y su Grupo de Trabajo sobre los Desafíos del Desplazamiento y la Movilidad Humana, así como del Grupo Consultivo sobre Movilidad Humana y Cambio Climático, los diálogos enriquecedores que organizaron sobre este tema en los últimos dos años, que fueron una de las fuentes de inspiración para la preparación de este artículo.

Descargo de responsabilidad: Las opiniones que se expresan en esta publicación corresponden a la autora y el autor, y no reflejan necesariamente las perspectivas de la Organización Internacional para las Migraciones ni de Platform on Disaster Displacement.

1. Internal Displacement Monitoring Centre (2024) *Global Report on Internal Displacement* [en inglés] bit.ly/idmc-grid-2024
2. Grupo Banco Mundial (2021) 'El cambio climático podría obligar a 216 millones de personas a migrar ...' <https://bit.ly/cambio-climatico-migracion>
3. bit.ly/mapping-human-mobility
4. bit.ly/fund-loss-damage
5. bit.ly/pledges-fund-loss-damage
6. Véase OIM (2019) *Climate Change and Migration in Vulnerable Countries* [en inglés] bit.ly/climate-change-vulnerable-countries
7. bit.ly/un-teaser-5-technical-guide
8. bit.ly/un-technical-guide
9. bit.ly/un-teaser-6-technical-guide
10. bit.ly/participation-loss-damage

Aplicación de un análisis multisectorial a la financiación de la respuesta al desplazamiento forzado

Purvi P. Patel y Adithya Prakash

En muchos casos, las conversaciones sobre los desplazamientos forzados siguen centrándose en la dicotomía entre clima y conflicto. Sin embargo, son muchos los factores combinados que hacen de detonantes, lo que requiere un enfoque más analítico de la financiación para la respuesta al desplazamiento forzado.



Inundaciones en Nueva Orleans tras el huracán Katrina, septiembre de 2005. Autoría: NOAA/Climate Visuals

Ante el marcado aumento en el número de personas desplazadas por la fuerza, los actores internacionales han pasado a subrayar la importancia de los efectos del clima en el desplazamiento de poblaciones a gran escala. Esto se refleja en los mecanismos de financiación disponibles para la respuesta a las crisis humanitarias, como la Cuenta de Acción Climática del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y el Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños de las Naciones Unidas, inaugurado recientemente. Sin embargo, adoptar una perspectiva limitada de los choques climáticos no permitiría analizar la complejidad de los factores que contribuyen al desplazamiento forzado.

Los vínculos entre los choques climáticos y el conflicto

Algunas personas destacadas en el activismo han logrado posicionar la financiación climática en un lugar prominente en los presupuestos humanitarios en general, fruto de la necesidad de apartar las conversaciones sobre migración forzada de la simple cuestión del desplazamiento de poblaciones derivado de los conflictos y orientarlas hacia la acción en materia de inseguridad climática. Sin embargo, esta presunta dicotomía que opone al clima frente al conflicto es falsa. Si bien es cierto que los choques climáticos a gran escala pueden contribuir a que una región se desestabilice, las regiones catalogadas como las más vulnerables al clima suelen ser también las más vulnerables

a los conflictos. Como señala ACNUR, "...casi dos tercios de todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo en 2022 procedían de 15 países con alto grado de vulnerabilidad a los impactos del cambio climático".

El cambio climático puede exacerbar los riesgos para la protección que ya afectan a las comunidades desplazadas o crear nuevos riesgos al influir en los factores que propician los conflictos. Esto podría generar un desplazamiento secundario o terciario, que implique que una comunidad que en un primer momento se vio desplazada por un conflicto acabe expuesta a un riesgo adicional debido a un choque climático. Si bien los estudios han demostrado que no se puede establecer una relación de causalidad directa entre los conflictos y los factores climáticos, ambas causas suelen combinarse en las dinámicas del desplazamiento forzado. El grado de incidencia que tiene cada uno de estos factores en el desplazamiento de las poblaciones y la forma en que se interrelacionan suele depender del contexto y, en mayor medida, de las dinámicas locales.

ACNUR reconoce este nexo y expone en detalle la manera en la que se podrían incorporar las consideraciones climáticas en un análisis más tradicional para determinar la condición de refugiada de una persona, o bien la necesidad de contar con otras formas jurídicas de protección legal internacional:

"No existe ningún reglamento especial para dirimir una solicitud de refugio emitida en el contexto de los efectos adversos de los desastres y el cambio climático. Sin embargo, la evaluación de las solicitudes de protección internacional, que tramitan las autoridades de asilo nacionales, no debería limitarse ni centrarse en exceso en los episodios o desastres climático asociados en exclusiva o principalmente a los peligros naturales. Una concepción tan limitante puede no llegar a identificar los elementos políticos y sociales que contribuyen a los efectos del cambio climático y a los efectos de los desastres o que se ven agravados por ellos, como tampoco su interrelación con otros factores que propician el desplazamiento, como los conflictos o la discriminación".

El argumento a favor de un análisis multifactorial del origen de los desplazamientos

La realidad es que el clima y los conflictos son solo dos de los múltiples factores interconectados que contribuyen a desencadenar desplazamientos forzados a gran escala, aunque son dos de los factores de mayor peso cuando se analizan los factores subyacentes en general. Entre otros factores que contribuyen al riesgo de desplazamiento relacionado con el clima se pueden mencionar la desigualdad, las tensiones sociales, la infraestructura precaria, la escasez en los medios de subsistencia, el acceso local a recursos, la titularidad de los recursos, la marginalización política/legal, la histórica ausencia de inversión, la mala gobernanza, las presiones socioeconómicas y la falta de voluntad política para responder a estas cuestiones. En consecuencia, la financiación relativa al desplazamiento forzado debería adoptar un modelo más multifactorial, en el que el peso ponderado de cada factor dependa de la manera en la que dicho factor afecta a la resiliencia local en cada contexto.

Resulta lógico adoptar un análisis que considere los múltiples factores que detonan los desplazamientos forzados si se toman en consideración los contextos del mundo real, ya que un factor por sí solo no suele bastar para propiciar el desplazamiento masivo a largo plazo. Por ejemplo, un episodio climático severo aislado no siempre ocasiona el desplazamiento de una población.

Estudios de caso: los efectos de los choques climáticos en las poblaciones de India y Estados Unidos

Los eventos climáticos a gran escala pueden conllevar un menor grado de desplazamiento de la población si afectan a comunidades con mejor infraestructura y resiliencia económica. Las conmociones a menor escala pueden provocar un mayor desplazamiento de la población si azotan a comunidades empobrecidas con infraestructura deficiente y un acceso limitado a recursos y medios de subsistencia. Esto se observó en un estudio sobre los efectos de las inundaciones en distintas áreas de India.

La inundación que tuvo lugar en 2018 en Kerala tras unas precipitaciones de 2346 mm afectó a 5,4 millones de personas (de las que 1,4 millones tuvieron que desplazarse) y provocó

daños económicos mucho mayores que los de la inundación de 2007 en Bihar, fruto de precipitaciones de apenas 83 mm, que causó menos daños económicos pero afectó a 20 millones de personas. Que Bihar sufriera menos daños económicos posiblemente se debió a que había un menor grado de desarrollo económico antes de la inundación, lo que probablemente también sea una de las causas de que muchas más personas se vieran afectadas por las inundaciones¹.

Las variaciones en los efectos de los choques climáticos también pueden apreciarse en regiones con mayor desarrollo económico. En Estados Unidos, el huracán Katrina alcanzó la categoría 3 al tocar tierra en Nueva Orleans en 2005 y desplazó a más de 250 000 residentes. En comparación, el huracán Harvey, que fue más fuerte al ser de categoría 4, azotó a Houston en 2017 y solo desplazó a 40 000 residentes. Ambas tormentas, en promedio, ocasionaron daños por aproximadamente USD 125 000 millones². La disparidad en las cifras de desplazamiento entre Katrina y Harvey se atribuye, en gran medida, a la infraestructura y la preparación ante los desastres. Houston había incrementado las medidas de resistencia ante las inundaciones y, en el marco de estas medidas, había instalado sistemas de diques (contenciones) y muros elevados para protegerse de las inundaciones.

El uso de un análisis multifactorial para predecir desplazamientos

Cuando se combinan varias conmociones al mismo tiempo, si entre todas alcanzan una intensidad suficiente, el desplazamiento que provocan intensifica los patrones de migración preexistentes. Por ende, el verdadero motor tras la migración forzada a gran escala es la falta de resiliencia ante el efecto combinado de múltiples factores que, al conjugarse, limitan la posibilidad de una comunidad de sobrevivir en su hogar. El desafío radica en planificar de forma anticipada, antes de que los diversos factores se agraven lo suficiente como para mellar la resiliencia y obligar a las personas a trasladarse. Los mecanismos de financiación deben ajustarse para poder o bien mitigar o bien responder con rapidez a los factores que desencadenan el desplazamiento a gran escala.

Una forma de promover un análisis multifactorial es formular modelos predictivo que asignen importancia a los distintos factores que influyen en un determinado contexto local (las tensiones

locales, la vulnerabilidad climática, la resiliencia de las infraestructuras, la riqueza y los recursos comunitarios, la solidez de la gobernanza, la marginalización de determinados grupos sociales, etc.), a fin de determinar la probabilidad de que se desencadene un desplazamiento forzado en el futuro. Cada uno de los factores puede ponderarse en función de su importancia y probabilidad en cada contexto.

Algunos modelos de análisis predictivos han empezado a adoptar este tipo de enfoque, aunque la preponderancia de los distintos factores depende de dónde ponga foco cada actor. Por ejemplo, el modelo predictivo de conflictos 'fatalities002' del Violence and Impacts Early-Warning System (VIEWS), creado por un consorcio de investigación liderado por la Universidad de Uppsala y el Peace Research Institute Oslo (el Instituto de Investigación para la Paz de Oslo), utiliza el contexto político, índices de democracia, indicadores de desarrollo y datos climáticos como datos que introducir en el modelo. También existen organismos humanitarios que están adecuando su análisis: el proyecto Jetson de ACNUR hace predicciones sobre desplazamiento forzado y el Programa Mundial de Alimentos cuenta con un modelo para prever la inseguridad alimentaria. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja implantó un modelo de financiación basado en proyecciones para posibilitar la movilización rápida de recursos como respuesta temprana. Estos tipos de iniciativas o herramientas podrían integrarse en todas las regiones y a todos los niveles de ejecución, en particular, a nivel de base.

Los análisis multifactoriales también deberían instar a los agentes humanitarios a trabajar con mayor eficacia en el nexo entre la labor humanitaria y la del desarrollo, sobre todo cuando este análisis coordinado podría ayudar a los organismos humanitarios a asignar recursos de manera más eficiente y a prepararse ante la respuesta a potenciales desastres. Una mejor coordinación entre los actores del sector humanitario y del desarrollo podría contribuir a paliar el riesgo de que las comunidades se desplacen por segunda o tercera vez.

El camino a seguir

Un análisis multifactorial podría influir en la financiación disponible para la respuesta de emergencia al desplazamiento forzado. Tanto

la coordinación como la financiación deberían tener la suficiente flexibilidad para identificar y responder a las causas subyacentes, tanto para la prevención como para la reacción a una crisis que ya se haya desatado, para así evitar que la programación humanitaria y del desarrollo operen de manera compartimentada. Los mecanismos de financiación ya establecidos, como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, pueden abordar esta situación creando fondos mancomunados reservados en particular para las necesidades humanitarias y de desarrollo y para afrontar las respuestas al desplazamiento.

Una segunda sugerencia sería establecer un modelo de gestión del riesgo que incorpore un marco de análisis multifactorial para anticipar las crisis de desplazamiento. Se pueden utilizar parámetros como la vulnerabilidad climática, la posibilidad de conflictos y otros factores contextuales como medidas de referencia estandarizadas para orientar una asignación eficiente de recursos. Si bien, por lo general, se suele solicitar la recaudación de fondos para la respuesta a emergencias humanitarias una vez que se ha iniciado el desplazamiento masivo de la población, permitir que se usen fondos para el desarrollo en la respuesta a las crisis implicaría reconocer de forma explícita que la infraestructura precaria y la escasez de medios de subsistencia son, de por sí, elementos que contribuyen de manera significativa a tales desplazamientos.

También son importantes los mecanismos para dicha financiación. Algunos fondos climáticos en el sector del desarrollo están destinados a desarrollar negocios con fines de lucro o son préstamos que deben devolverse y que, según el planteamiento o la aplicación de sus condiciones, pueden sumir a las comunidades en una situación de endeudamiento que obstaculice aún más su posibilidad de recuperación. Con este fin, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han dispuesto suspensiones en el reembolso de las deudas y otros procesos de condonación para determinados casos. También existen ciertos fondos de desarrollo relacionados con el clima disponibles a modo de subvenciones. Los fondos climáticos de Canadá para los países en desarrollo, el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación del Banco Mundial, el Fondo Especial para el Clima del Fondo para el Medio

Ambiente Mundial y el Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas ofrecen, en todos los casos, subvenciones para la adaptación, la mitigación y la reducción del riesgo de desastres. Estos son ámbitos de trabajo que, en teoría, también buscan abordar las inquietudes de un desplazamiento poblacional masivo. Sin embargo, las subvenciones ya de por sí son limitadas y, a diferencia de los préstamos con condiciones de reembolso favorables, podrían concluir tras el pago inicial y no reanudarse para brindar más apoyo en el futuro. Que los sectores humanitario y del desarrollo coordinen su labor es fundamental para determinar cuáles son las mejores soluciones en cada contexto.

Si bien existen distinciones claras entre los tipos de actividades que deberían financiar y que financian tanto el sector de la respuesta humanitaria como el sector del desarrollo internacional, estas distinciones se desdibujan cada vez más a medida que aumentan en todo el mundo las cifras de personas desplazadas por la fuerza. En este contexto, el análisis del desplazamiento forzado y la financiación que se moviliza en respuesta a este debe considerarse una responsabilidad compartida y multisectorial.

Purvi P. Patel

Investigadora visitante en migración y desplazamiento climáticos, Gateway House: Indian Council on Global Relations (Consejo de Relaciones Globales de India), India

Investigadora de Asuntos Internacionales en India, Consejo de Relaciones Exteriores, EE. UU.

[linkedin.com/in/purvipatel](https://www.linkedin.com/in/purvipatel)

Adithya Prakash

Asistente de Investigación, Gateway House: Indian Council on Global Relations, India

[linkedin.com/in/adithya-prakash-a6054a217/](https://www.linkedin.com/in/adithya-prakash-a6054a217/)

1. *Las precipitaciones son de por sí una métrica imperfecta, ya que hay muchos otros factores en juego, como la topografía, la saturación previa del suelo y la ineficacia de las presas y los diques, entre otros factores que también podrían incidir en que se desencadenen inundaciones severas. No obstante, en la actualidad no existe un sistema de medición estandarizado para determinar la gravedad de las inundaciones, como si tienen otros desastres naturales, como los huracanes, los tifones o los terremotos.*
2. *The Data Center (2016) 'Facts for Features: Katrina Impact' [en inglés] bit.ly/katrina-data*

Financiación de la respuesta de Brasil a las personas desplazadas de Venezuela: implicaciones y lecciones aprendidas

Cláudio Antônio Klaus Júnior

Analizar cómo Brasil financia su respuesta al desplazamiento de personas venezolanas ofrece reflexiones críticas sobre la eficacia de los mecanismos que el país pone en práctica. Además, plantea importantes cuestiones sobre las políticas de migración, ayudas y protección de los derechos humanos.

América Latina ha experimentado importantes cambios geopolíticos y económicos en los últimos diez años, entre los que se destaca la crisis de Venezuela como un importante factor desestabilizador con implicaciones trascendentales. Desde 2017, Venezuela se enfrenta a una grave recesión económica, caracterizada por la hiperinflación, la agitación política y la escasez de bienes esenciales, la cual ha llevado a una crisis humanitaria. Esta crisis ha debilitado el tejido social de Venezuela y ha desencadenado uno de los flujos migratorios más importantes de la historia de América Latina, en el cual millones de personas solicitan asilo en distintos países de la región, en particular en Brasil.

En respuesta a esta situación, Brasil se ha convertido en el principal país de acogida de las personas desplazadas de Venezuela, lo que plantea tanto retos como oportunidades para la nación. Brasil ha acogido a más de 501 000 personas venezolanas (a fecha de agosto de 2023, según ACAPS¹), lo que convierte a Venezuela en el principal país de origen de la población inmigrante de Brasil. En Brasil se otorga la condición de refugiadas a la mayoría de las personas desplazadas de Venezuela y existen procedimientos para que obtengan un estatus de residencia de más larga duración².

La afluencia de personas refugiadas de Venezuela ha exigido una respuesta sólida y coordinada, sustentada en una compleja red de mecanismos financieros. Dichos mecanismos no son solo instrumentos logísticos o económicos, sino que están profundamente ligados a cuestiones de cooperación internacional, estabilidad regional y protección de los derechos humanos. El análisis minucioso de estas estrategias financieras para comprender sus impactos, evidenciar sus deficiencias y explorar posibles mejoras garantizará que la respuesta no solo atienda las necesidades inmediatas,

sino que también fomente la integración y la estabilidad a largo plazo.

Respuesta financiera de Brasil a la crisis venezolana de desplazamiento

La respuesta financiera de Brasil a la crisis causada por el desplazamiento de personas venezolanas ha sido global y estratégica y ha implicado múltiples niveles de financiación y colaboración. El Gobierno brasileño ha dedicado vastos recursos financieros al respaldo de iniciativas como la Operação Acolhida (Operación Acogida)³, por la que se brindan servicios esenciales, como documentación, alojamiento inmediato y programas de reubicación para personas migrantes de Venezuela. Este esfuerzo nacional se ha visto reforzado considerablemente por la ayuda internacional de organizaciones como el ACNUR y por las contribuciones de varios Gobiernos extranjeros, entre ellos Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, lo que ha aumentado la capacidad y la sostenibilidad de la respuesta.

Para potenciar aún más estos esfuerzos, las asociaciones con ONG y entidades privadas han ampliado el alcance y la eficacia de las iniciativas. Estas colaboraciones han facilitado una serie de servicios, desde la ayuda para la colocación laboral hasta programas de integración cultural, que atienden tanto las necesidades inmediatas como los objetivos de integración a largo plazo de la población migrante. Por ejemplo, ONG como la Fundación AVSI⁴ y el Instituto +58⁵ han desempeñado un papel crucial mediante clases de idiomas, formación profesional y asistencia jurídica, con lo que han ayudado a las personas venezolanas a sobrellevar las complejidades de la integración en su nuevo país. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)⁶, la Organización Internacional para las Migraciones y las misiones diplomáticas internacionales en el país también han aportado varios recursos, incluyendo alrededor de USD

15 millones en ayuda al desarrollo.

Los mecanismos de financiación innovadores, en particular las asociaciones público-privadas, han sido fundamentales para adaptar y ampliar la respuesta al desplazamiento. Estas asociaciones han permitido una mayor flexibilidad y rapidez en la asignación de recursos para atender las necesidades cambiantes de la población venezolana en Brasil.

Estas modernas estrategias financieras han alterado notablemente los modelos tradicionales de respuesta humanitaria, impulsados exclusivamente por los Gobiernos, y han introducido un enfoque más descentralizado que permite prestar servicios personalizados que benefician directamente a la población venezolana desplazada. Este cambio ha dado como resultado un uso más eficiente de los recursos y un impacto mayor en el bienestar y la integración de esta población en la sociedad brasileña. Gracias a estos esfuerzos de financiación pluridimensionales, Brasil está demostrando un enfoque proactivo y humano en la gestión de una de las crisis de desplazamiento más importantes de la región.

Estrategia de interiorización: la reubicación de la población venezolana en Brasil

La respuesta de Brasil a la crisis migratoria venezolana ha sido pluridimensional, pero una iniciativa clave ha sido la estrategia de interiorización⁷. Este programa, puesto en marcha para gestionar la afluencia de personas refugiadas, aspira a reubicar a la población venezolana desplazada desde el sobrecargado estado fronterizo de Roraima hasta otras partes del Brasil. Esta estrategia ha facilitado el acceso a mejores oportunidades y a la integración en el mercado laboral formal, aliviando así considerablemente la carga inicial que soportaban las regiones fronterizas. Al brindar apoyo logístico como transporte, documentación y ayuda inicial para la vivienda, la estrategia no solo ha distribuido el impacto demográfico y económico por todo Brasil, sino que también ha promovido la integración a largo plazo de las personas venezolanas, permitiéndoles contribuir a la diversidad económica del país al rehacer su vida en unas condiciones más estables.

Esta reubicación estratégica ha sido fundamental tanto para reducir la superpoblación del estado de Roraima y sus alrededores como para

mejorar la integración socioeconómica de la población venezolana en todo Brasil. El éxito del programa de interiorización, por el gran número de personas venezolanas que han participado en él, refleja su eficacia al ayudar a la población refugiada a empezar una nueva vida en una región con más oportunidades laborales y mejores condiciones de vida. Este planteamiento no solo ayuda a las personas refugiadas, sino que también distribuye los beneficios y los retos que conlleva la inmigración de forma más uniforme por el inmenso territorio brasileño.

Al incorporar a empresas privadas en el programa de interiorización, el Gobierno brasileño ha sabido aprovechar los fondos asignados a la responsabilidad social corporativa para impartir formación profesional específica y brindar oportunidades de empleo a la población venezolana reubicada. Por ejemplo, Adami S/A, una empresa de embalaje y madera de Santa Catarina, contrató a 36 personas refugiadas de origen venezolano que habían sido reubicadas desde Roraima y les dio trabajo, además de vivienda, asistencia social y formación técnica, a través del programa Acolhidos por Meio do Trabalho⁸ (Integración a través del trabajo). Este planteamiento específico no solo agiliza la integración de las personas refugiadas, sino que también favorece su estabilidad económica e inclusión social a largo plazo.

Apoyo jurídico a las personas venezolanas en Brasil

Una iniciativa destacada en respuesta a la crisis de desplazamiento venezolana es el programa Justicia sin Fronteras⁹, gestionado por el Tribunal de Justicia de Roraima, en colaboración con el juez venezolano¹⁰ Oswaldo José Ponce Pérez, que reside actualmente en el país. Este programa brinda a la población migrante originaria de Venezuela servicios de resolución de casos civiles directamente relacionados con cuestiones como el reconocimiento de la paternidad, el reconocimiento de la unión de hecho estable, la manutención de hijas e hijos y la custodia de menores. Además, gracias a él se atienden solicitudes como el registro de nacimiento de niñas y niños nacidos en Brasil, correcciones de documentación, emancipación (proceso por el que una persona menor de 18 años deja de estar sometida a la patria potestad de su madre, padre o persona tutora) y otros asuntos judiciales de carácter civil.

Esta iniciativa, facilitada por un acuerdo de cooperación judicial con el ACNUR, surgió como respuesta colaborativa al empeoramiento de los problemas de inmigración en el estado de Roraima. Gracias a esta asociación, los procedimientos pueden llevarse a cabo en español, atendiendo así las necesidades lingüísticas de las personas refugiadas de Venezuela. El programa desempeña un papel vital en la respuesta del Brasil a los desplazamientos, ya que alivia la presión financiera a la que están sometidos los recursos públicos. También resuelve cuestiones civiles claves que son esenciales para la integración de la población venezolana en la sociedad. Este apoyo permite a las personas desplazadas acceder más fácilmente al empleo, la educación y los servicios sociales, además de reducir su dependencia de la ayuda de emergencia y otros recursos financiados por el Estado. De este modo, el programa no solo atiende las necesidades jurídicas inmediatas, sino que también contribuye a garantizar un enfoque más sostenible y rentable de la gestión de la crisis creada por el desplazamiento en Brasil.

Implicaciones y enseñanzas extraídas

El análisis de las estrategias de financiación de Brasil en respuesta a la crisis de desplazamiento venezolana revela un enfoque complejo, a la par que innovador, que combina la acción gubernamental, la cooperación internacional y la participación del sector privado. Esta combinación ha atendido las necesidades humanitarias inmediatas y también ha facilitado la integración a largo plazo de la población migrante de Venezuela en la sociedad brasileña. No obstante, la dependencia de diversas fuentes de financiación y asociaciones también plantea retos, como la necesidad del compromiso continuo de todas las partes interesadas y la adaptación constante a las necesidades cambiantes de las personas refugiadas.

Estas conclusiones tienen profundas implicaciones tanto políticas como prácticas. Apuntan a que un enfoque holístico y multilateral puede mejorar la eficacia de la financiación de la respuesta al desplazamiento, pero es necesario realizar más investigación, para optimizar estos mecanismos y garantizar su escalabilidad y sostenibilidad.

A medida que cambian los problemas de desplazamiento en el mundo, urge encontrar soluciones de financiación más inclusivas e innovadoras impulsadas por las comunidades. Resulta crucial que todos los países aprendan de las experiencias de Brasil y busquen modelos de colaboración similares que no solo aborden las crisis inmediatas, sino que también aseguren el bienestar a largo plazo de las poblaciones desplazadas. Esfuerzos como estos deben tener como objetivo fomentar la resiliencia, promover la inclusión social y garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de contribuir de manera positiva a su nueva comunidad.

Cláudio Antônio Klaus Júnior

Estudiante del Global Professional Master of Laws de la Universidad de Toronto (Canadá) y profesor de la Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (Brasil)

claudio.klaus@mail.utoronto.ca

[linkedin.com/in/claudioklaus](https://www.linkedin.com/in/claudioklaus)

1. www.acaps.org/en/countries/brazil
2. Véase Migration Policy Centre (2022) 'Migrants or refugees? "Let's do both". Brazil's response to Venezuelan displacement challenges legal definitions' [en inglés] bit.ly/mpc-migrants-or-refugees-lets-do-both
3. bit.ly/estrategia-reubicacion-interna-Brasil
4. bit.ly/integration-venezuelans-brazil
5. bit.ly/empowering-venezuelan-immigrants-brasilia
6. bit.ly/usaid-iom-venezuelan-integration-brazil
7. bit.ly/estrategia-interiorizacion-apoya-integracion
8. bit.ly/welcome-through-work
9. bit.ly/justice-without-borders
10. bit.ly/venezuelan-judge

El costo indeterminable de los campamentos: implicancias para una respuesta sostenible a las personas refugiadas

Lucy Earle, Kate Crawford y Margarita Garfias Royo

La falta de transparencia con respecto a cómo y dónde se gasta la financiación humanitaria relacionada con agua, saneamiento e higiene para personas refugiadas sirias en Jordania afecta la posibilidad de planificar una respuesta más sostenible y eficaz en relación con los costos, y plantea interrogantes para el sector.

Un dato anecdótico que se suele repetir entre actores humanitarios en Jordania es que, aunque los campamentos albergan al 20 % de las personas refugiadas sirias, estos reciben el 80 % de la financiación humanitaria. Esta discrepancia en aspectos de financiación y atención entre las poblaciones urbanas y de campamentos fue el detonante inicial de un proyecto de investigación llevado a cabo por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development, IIED) que planteó la siguiente pregunta: ¿qué se podría hacer en pos de la infraestructura sostenible y mejores servicios básicos para todas las partes (personas desplazadas y poblaciones de acogida) si nunca se hubieran construido campamentos? El equipo de investigación optó por enfocarse en aspectos relacionados con agua, saneamiento e higiene (water, sanitation and hygiene, WASH), que representan un problema particular en Jordania, uno de los países con mayor escasez hídrica.

El proyecto se propuso el objetivo de comparar los costos reales correspondientes a agua, saneamiento e higiene en el campamento Zaatari con los costos estimados de una variedad de situaciones relacionadas con agua y saneamiento en un vecindario de la ciudad de Mafraq que alberga a personas refugiadas. Al comienzo del proyecto original, se creyó que sería factible obtener datos financieros sobre los gastos en concepto de agua, saneamiento e higiene en Zaatari. En este artículo se documentan evidencias de que esa información pareciera ser, en última instancia, indeterminable, y de las consecuencias que esto tiene en el diseño de una respuesta a las personas refugiadas que sea más sostenible en

términos económicos, sociales y ambientales. Al no haberse registrado datos financieros de manera transparente y exhaustiva, se obstaculiza la posibilidad de reflexionar sobre la provisión de un servicio importante como el de agua, saneamiento e higiene, y de mejorarlo. En términos generales, la tendencia a registrar los gastos por sector, en vez de hacerlo por ubicación, impide realizar cualquier tipo de análisis de la relación costo-beneficios en el apoyo destinado a diferentes poblaciones de personas refugiadas (p. ej., aquellas en campamentos, en comparación con las que están en contextos urbanos).

Agua, saneamiento e higiene en el campamento Zaatari: tensiones políticas y decisiones costosas

Jordania alberga a una de las mayores poblaciones per cápita de personas refugiadas en el mundo. Desde que se creó el Estado jordano, muchas nacionalidades diferentes han intentado vivir en condiciones de seguridad dentro de sus fronteras. La afluencia a gran escala más reciente ha sido la llegada de personas refugiadas sirias desde que se desató la guerra civil en Siria, en el año 2012. Hasta la fecha, la ONU registró más de 630 000 personas refugiadas sirias, y el Gobierno jordano estima que el total sería de más de un millón de personas, incluidas personas refugiadas que no están registradas.

En 2012, la cantidad de personas que cruzaban la frontera empezó a aumentar de manera exponencial. Ante esto, y con el apoyo de la ONU, el Gobierno jordano construyó el campamento de Zaatari. En el momento más álgido, en abril de 2013, tenía una población de aproximadamente 200 000 personas.

Numerosas personas refugiadas se fueron del campamento, ya sea con el apoyo de ‘patrocinadores’ jordanos, lo cual les permitió asentarse en comunidades de acogida, o bien salieron sin tener un permiso formal. La población de Zaatarí se estabilizó en 2014 y sigue siendo de, aproximadamente, 80 000 personas. El Gobierno construyó un segundo campamento, el de Azraq (abierto en 2014), que alberga a cerca de 40 000 personas. Alrededor del 20 % de la población de personas refugiadas sirias en Jordania vive en campamentos y el 80 % restante, en zonas urbanas de Mafraq, Irbid y Amán.

UNICEF se ha ocupado de cuestiones relacionadas con agua, saneamiento e higiene para las personas refugiadas en Jordania desde 2012, cuando asumió esta responsabilidad a instancias de ACNUR. En los primeros años, UNICEF llevó a cabo su labor en un contexto de fuerte resistencia, dado que el Gobierno de Jordania quería evitar que se construyera infraestructura permanente. El Gobierno temía que, si ello ocurría, se transmitiría el mensaje de que las personas sirias podrían estar presentes en el país en el mediano a largo plazo. Esto contribuyó a que, en las primeras instancias, se realizaran intervenciones temporales a un costo sumamente elevado.

En primer lugar, UNICEF dependía de contratistas para implantar instalaciones provisionales de manera rápida y a un costo significativo. En segundo lugar, al inicio fue necesario utilizar camiones para abastecer de agua y retirar aguas residuales y de alcantarillado, lo que representó una solución, de por sí, costosa, y esto se vio exacerbado por maniobras generalizadas de fraude por parte de las empresas de transporte. A su vez, tener que tomar decisiones en forma rápida en el lugar resultó ser muy costoso: Zaatarí se ubica sobre uno de los mayores acuíferos de Jordania, y existía el peligro de que las aguas residuales se filtraran hacia estos.

La resistencia del Gobierno jordano posteriormente cedió, y en 2013 se empezaron a planificar redes de agua y alcantarillado. Para mediados de 2019, ya se encontraban en funcionamiento tanto el sistema de distribución de agua como la red de alcantarillado, y se suponía que el transporte de agua y aguas residuales en camiones dentro del campamento

tenía que haber ya concluido. No obstante, si bien todos los refugios del campamento están conectados a la red de agua, una encuesta de 2022 demostró que el 30 % de los hogares indicaba que el suministro de agua no era suficiente para cubrir todas sus necesidades. Diversos informantes clave manifestaron que el ingreso de agua en camiones seguía siendo necesario durante los meses de verano.

Búsqueda de datos financieros sobre gastos en agua, saneamiento e higiene en Zaatarí

Tras estas dificultades iniciales, UNICEF ha seguido abasteciendo de servicios de agua, saneamiento e higiene a Zaatarí, y completó la transición de un sistema de provisión temporal a otro de carácter más permanente y en red. Pero, ¿a qué costo? ¿Y cómo se compara esto con el costo de la provisión de agua, saneamiento e higiene en una zona urbana? El equipo de investigación implementó varios esfuerzos intensivos para responder a estas preguntas.

Entre 2021 y 2024, el equipo de investigación envió varias solicitudes de entrevistas a personal de UNICEF en oficinas nacionales, regionales e internacionales. Solamente una de esas personas aceptó que la entrevistaran. Sin embargo, no se le permitió que transmitiera datos sobre costos al equipo de investigación.

Se hizo evidente que el equipo tendría que hacer una estimación aproximada de estos costos. Por consiguiente, realizaron una búsqueda intensa en internet para encontrar datos disponibles al público sobre gastos en Zaatarí. Su objetivo era crear una cronología de la infraestructura de agua, saneamiento e higiene en el campamento, identificar factores que incrementaban los costos y estimar los costos de las inversiones, las operaciones y el mantenimiento relacionados con estos ámbitos. Estas búsquedas se complementaron con entrevistas semiestructuradas a informantes clave que trabajaban para ONG y otros organismos implicados en la respuesta en materia de agua, saneamiento e higiene.

Por último, el equipo de investigación realizó consultas a representantes del Gobierno jordano con respecto al flujo de fondos internacionales dirigido a Zaatarí. A partir del año 2015, el Gobierno jordano, junto con la ONU, ha emitido periódicamente Planes de Respuesta

para Jordania que reflejan las necesidades sobre 'resiliencia' (es decir, del país en su totalidad), así como las necesidades de las 'personas refugiadas' (tanto en campamentos como en comunidades de acogida). Comprenden los costos relacionados con agua, saneamiento e higiene, pero no incluyen gastos y no siempre se diferencia entre los dos campamentos. El Gobierno jordano no pudo aportar datos desagregados sobre gastos o flujos de fondos.

El análisis de documentos en línea despierta dudas acerca de si UNICEF mismo tiene acceso a datos confiables sobre gastos, en función de los cuales ponderar la eficacia de su respuesta. Lo siguiente se extrajo de la evaluación independiente¹ que encargó UNICEF acerca de sus primeros cinco años de su respuesta sobre agua, saneamiento e higiene en Jordania, y que llevó a cabo International Solutions Group (ISG):

“Ni UNICEF Jordania ni el programa sobre agua, saneamiento e higiene llevan un seguimiento de los gastos con fines de gestión. El equipo de evaluación no pudo obtener documentos que mostraran los gastos por año, actividad, componente de programas ni grupo beneficiario. A su vez, el programa no lleva un registro de sus costos indirectos ni de los niveles de gastos administrativos ni generales relacionados con el programa, y esto dificulta la posibilidad de saber qué recursos se precisan para gestionar e implementar el programa o de comparar eso con otros programas semejantes”.

Quienes realizaron la evaluación calculan que el presupuesto del programa sobre agua, saneamiento e higiene fue de, aproximadamente, USD 355 millones entre 2013 y 2017. Concluyen que el 63 % del gasto total durante el período se destinó a campamentos, en comparación con las personas refugiadas que viven en otros lugares del país. La evaluación no pudo aportar datos desagregados sobre el costo de la provisión de agua, saneamiento e higiene solamente en Zaatarí.

En una segunda evaluación², que contempla el período comprendido entre 2018 y 2022, realizada por IQVIA, se presentan muy pocos datos sobre gastos. La evaluación indica que el presupuesto general para el programa sobre agua, saneamiento e higiene de Jordania correspondiente al período fue de

USD 139 millones, pero no se brinda ningún desglose. En el informe hay una tabla que compara los valores planificados anualmente con los efectivamente financiados durante los cuatro años del programa; sin embargo, inexplicablemente, ni el total planificado ni el total gastado equivale a USD 139 millones.

Por último, el equipo de investigación recurrió al Portal de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (International Aid Transparency Initiative, IATI)³. La IATI establece un estándar común para la publicación de información relacionada con programas de ayuda y mantiene un portal en línea para conservar los datos.

En el portal de la IATI no había datos para los años comprendidos entre 2011 y 2014, si bien UNICEF asumió la provisión de agua, saneamiento e higiene en Jordania en 2012. Hay algunas cifras correspondientes al período 2015-2020. Los totales registrados sobre proyectos de UNICEF fueron muy inferiores a los costos generales estimados de la respuesta que dio ISG (en el primer informe de evaluación). Muchos de los rubros (por un total de USD 5,7 millones) no podrían marcarse según el tipo, y los que representaban un valor total de USD 60 millones no incluían datos sobre ubicación. Casi no hubo gastos destinados a saneamiento registrados o que pudieran identificarse. Por último, los datos de UNICEF pormenorizaban cantidades irrelevantes gastadas en carpetas con anillos y afiches para visitas de donantes, pero no incluían desgloses de licitaciones de grandes obras de construcción ni acuerdos marco. Esto sugiere que es posible conservar registros, pero que, aun así, estos no se confeccionan o no se comparten con la IATI.

Son varias las razones por las cuales los datos sobre gastos tal vez no se hayan conservado en las etapas tempranas de la respuesta, como la magnitud masiva de la crisis siria, la gran cantidad de donantes y organizaciones de implementación que intervinieron, la rotación frecuente de personal y la falta de incentivos institucionales, conforme a lo destacado antes por ISG. También es posible que haya habido cierta incomodidad institucional ante a los costos elevados de la respuesta sobre agua, saneamiento e higiene, y que esto haya

impedido que se publicaran datos sobre costos con los que sí se contaba.

¿Por qué es relevante la falta de datos sobre agua, saneamiento e higiene?

En lo que respecta a la programación, la falta de transparencia sobre los costos del campamento impide que haya un debate sobre la eficacia de las soluciones técnicas implementadas en materia de agua, saneamiento e higiene o las consecuencias a largo plazo de las decisiones tomadas en la etapa de emergencia. Es probable que los especialistas en agua, saneamiento e higiene y los responsables de programas no hayan extraído enseñanzas del caso de Zaatari. Pero también han implicancias a nivel nacional y mundial.

Dentro de Jordania, si no hay una comprensión cabal de los costos actuales e históricos de Zaatari, no es posible realizar un análisis de la relación costo-beneficios que implica albergar a personas refugiadas en campamentos, en comparación con zonas urbanas. Este sería un ejercicio importante para todos los sectores, pero resulta particularmente crítico para el de agua, saneamiento e higiene, ya que el aumento de la población desde 2012 y el cambio climático han exacerbado la escasez hídrica crónica que hay en Jordania. Invertir en aspectos de agua, saneamiento e higiene en las ciudades de Jordania, donde muchos hogares solamente reciben agua una vez por semana, podría reducir las pérdidas inmensas de agua por el deterioro de los sistemas debido al paso del tiempo y alivianar las presiones sobre mujeres y niñas que se ocupan de la gestión del agua, es decir, llenar tanques de agua, lavar la ropa el 'día que hay agua' y juntar y almacenar aguas grises para su reutilización.

Si bien este estudio aborda un único campamento y un solo sector, la falta de transparencia y el no haber registrado datos sobre ubicación para el gasto humanitario no son algo que afecte únicamente a Jordania ni al sector de agua, saneamiento e higiene. Incluso la información básica sobre las poblaciones de personas refugiadas que están en campamentos a nivel global no se considera fiable. Como consecuencia de esto, es muy difícil comparar el costo per cápita de albergar

a personas refugiadas en campamentos con el de acogerlas en áreas urbanas.

A nivel global, conforme se intensifican las presiones sobre la ayuda humanitaria, una mayor transparencia en los gastos aportaría evidencias al sistema internacional para formular recomendaciones y tomar decisiones informadas sobre la respuesta más eficaz en relación con los costos a las crisis persistentes de desplazamiento. A su vez, el abandono gradual de la estrategia consistente en albergar a personas refugiadas en campamentos, que consume una gran cantidad de recursos y resulta insostenible en términos ambientales, y su reemplazo por una respuesta más orientada al desarrollo, podría llevar a localidades y ciudades del sur global que acogen a personas refugiadas el financiamiento que necesitan de manera apremiante, lo cual beneficiaría tanto a personas desplazadas como a quienes residen allí desde hace tiempo. Esto implica el potencial de crear mecanismos de seguros o financiación alternativa, alivianar la presión sobre los presupuestos humanitarios y asegurar intervenciones más sostenibles para las poblaciones de personas refugiadas que estén en situación de desplazamiento de manera prolongada.

Lucy Earle

Directora, Grupos de Asentamientos Humanos IIED, Reino Unido

lucy.earle@iied.org

X: @lucyurbanearle

Kate Crawford

*Directora Técnica
KLH Sustainability, Reino Unido*

Margarita Garfias Royo

Catedrática en Infraestructura y Desarrollo, The Bartlett School of Sustainable Construction, University College London, Reino Unido

m.garfias@ucl.ac.uk

linkedin.com/in/margaritagarfias/

1. bit.ly/unicef-evaluation-wash-services
2. bit.ly/unicef-evaluation-wash-jordan-2018-2021
3. bit.ly/d-portal-iatl

Cómo lograr que la ‘nueva normalidad’ de la financiación humanitaria beneficie a las comunidades desplazadas

Ciaran Donnelly y Reva Dhingra

El sector humanitario se enfrenta a un déficit de financiación sin precedentes y las organizaciones toman decisiones difíciles al decidir a qué poblaciones atender de forma prioritaria. En este artículo se presentan cuatro principios para el establecimiento de límites eficaces en materia de ayuda humanitaria.



Proyecto de paneles solares e infraestructura hídrica del IRC gestionados por dicha organización en Somalia central, 2022. Autoría: IRC

En 2023, el sistema humanitario se enfrentaba al mayor déficit de financiación de su historia. Como resultado de la violencia surgida en Ucrania, Sudán y Gaza, sumada a la situación prolongada de muchas otras crisis, en el Panorama global humanitario 2023 se planteó un llamamiento global récord de recaudar USD 56 700 millones. No obstante, en enero de 2024, solo financió el 40 %, lo que supuso un déficit de USD 33 600 millones. Al final, en 2023 se atendió a menos personas que en 2022 –128 millones frente a 157 millones respectivamente– y todo apunta a que el déficit continuará, dado que las entidades donantes

tradicionales o bien no están aumentando la financiación al mismo ritmo que las necesidades o están recortando la asistencia.

El déficit de financiación ha provocado una gran urgencia de introducir cambios. En su Panorama global humanitario 2024¹, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas redujo la solicitud global de financiación respecto a la de 2023 y disminuyó en más de 63 millones el número de personas en situación de necesidad a las que pretendía asistir.

Esta reducción refleja el mayor énfasis que han puesto en los dos últimos años tanto la OCHA como los planes de respuesta humanitaria de los países con respecto al 'establecimiento de límites' y la 'priorización'. El establecimiento de límites implica determinar qué sectores, actividades y zonas geográficas se incluyen en una respuesta basada en una evaluación de las necesidades, así como determinar la capacidad de cada organización, la capacidad más general de respuesta y las limitaciones operativas. La priorización puede incluir preparar respuestas específicas en función de las necesidades más críticas y vitales, poniendo foco en zonas geográficas concretas o factores específicos del contexto, como centrarse en programas destinados a crear o reforzar sistemas de prestación de servicios.

Aunque difíciles y a veces controvertidos, tanto el establecimiento de límites como la priorización tienen una función intrínseca importante para que el sector humanitario pueda satisfacer con eficacia las necesidades de las personas con mayor vulnerabilidad del mundo. La respuesta de las entidades donantes no está siendo acorde al aumento de las necesidades humanitarias con el paso de los años ni al consiguiente incremento de los llamamientos. El sector humanitario deberá ponderar si solamente está en quiebra o si se encuentra profundamente desvirtuado. Y ese examen debería haberse traducido en reformas concretas hace ya mucho tiempo.

Sin embargo, se corre el riesgo de que este proceso deje rezagadas a millones de personas en situación de necesidad y dificulte los avances de los enfoques de resiliencia a más largo plazo, en particular los destinados a las personas refugiadas y en situación de desplazamiento interno debido a crisis prolongadas, así como a los grupos marginados. El establecimiento de límites y la priorización no resolverán por sí solos el enorme desfase entre las necesidades y los fondos otorgados por las entidades donantes. Estas deben dar respuesta al aumento de los desplazamientos forzados provocados por la inacción política colectiva al momento de prevenir nuevos conflictos y resolver las crisis de larga duración. Sin embargo, en la 'nueva normalidad' de la financiación, se necesita un

enfoque colectivo e intencionado por parte del sector humanitario para asegurar que los recursos escasos beneficien al mayor número posible de personas en situación de necesidad.

Impactos del establecimiento de límites y la priorización

El mayor énfasis que se ha puesto en el establecimiento de límites y la priorización se ha manifestado de forma diferente en las respuestas de los distintos países. En muchos casos, se ha plasmado en una selección geográfica más restringida y en recortes generales del número de personas que reciben ayuda humanitaria. Según un análisis realizado por Humanitarian Funding Forecast², en el 2023 el Panorama global humanitario pretendía llegar al 68 % de las personas en situación de necesidad, mientras que en el 2024 el objetivo es del 60 %.

Otra consecuencia ha sido un enfoque renovado en el Panorama global humanitario y los planes de respuesta de los países hacia la ayuda de emergencia, al tiempo que se aboga por iniciativas para el desarrollo complementarias. El plan de respuesta humanitaria de Somalia para 2024³ eliminó de la programación prioritaria la resiliencia, los medios de vida no urgentes y las soluciones duraderas para las personas desplazadas internas (PDI), y se subrayó que estos programas deben coordinarse a través de mecanismos no humanitarios. El plan regional de respuesta para las personas refugiadas sirias para 2024⁴ se centra en atender únicamente a quienes estén en situación más crítica con ayuda en efectivo e intervenciones de distribución de alimentos, mientras que destaca la necesidad de reforzar los sistemas nacionales para asistir a las personas desplazadas.

Este proceso es, en muchos sentidos, un mero reflejo de la situación imperante. La población refugiada siria se ha topado con recortes progresivos de la asistencia básica como consecuencia de la disminución de la ayuda, y la respuesta de 2023 se financió en apenas un 31 %. Resulta esencial verificar que los escasos fondos lleguen a quienes más los necesitan y, por ello, la priorización se ha implementado junto con acciones para mejorar las evaluaciones sobre vulnerabilidad. Sin embargo, cuando nueve de cada diez personas sirias refugiadas en el Líbano

viven en la pobreza extrema y se enfrentan cada vez más a amenazas para su protección y a la exclusión de los servicios nacionales, la consecuencia es que algunas de las personas que están en situación más crítica tienen acceso a asistencia vital y otras no.

Durante una visita reciente a Somalia, advertimos que la priorización geográfica ha implicado que a las áreas más estables se les haya reconocido un menor grado de prioridad como parte de la respuesta humanitaria. No obstante, las entidades donantes de ayuda para el desarrollo aún no han llenado ese vacío, y esto implica que podrían revertirse los logros que tanto costó conseguir en zonas que acogen a miles de PDI y que se están recuperando de la sequía.

Para garantizar que el establecimiento de límites y la priorización traigan consigo una respuesta humanitaria global más eficiente, eficaz e inclusiva para las comunidades desplazadas, destacamos cuatro principios fundamentales: eficacia en función del costo; garantía de inclusión de las personas más vulnerables; apropiación local de las respuestas, y asociaciones deliberadas con agentes del desarrollo.

Principio 1: eficacia en función del costo

La eficiencia y la eficacia en función del costo deben ocupar un lugar central en las respuestas humanitarias. Para ello, es necesario asignar los recursos de la mejor manera posible para lograr el máximo impacto a la hora de atender las necesidades humanitarias del mayor número posible de personas en contextos frágiles y afectados por conflictos. Eso implica mejorar las operaciones de cada organización y cambiar la forma de concebir y financiar los programas sectoriales, en colaboración con entidades donantes, Gobiernos y la sociedad civil local.

Como parte del proceso de priorización y establecimiento de límites, los agentes deben analizar cómo pueden colaborar para que los costos de intervenciones similares no varíen sustancialmente, y participar en un intercambio de enseñanzas extraídas en cuanto a eficiencia y eficacia. El Comité Internacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés) ha desarrollado una herramienta de cálculo de costos innovadora,

llamada Dioptra, y se ha unido a otras ONG internacionales para utilizarla. Con esta herramienta se pueden analizar los costos de intervención de los programas en relación con sus resultados y logros.

Además, en las decisiones que atañen a la programación deben integrarse pruebas sobre rentabilidad. Un ejemplo clave de este enfoque basado en pruebas es la ampliación del sector de ayuda en efectivo como una modalidad eficiente en cuanto a los costos, que empodera y tiene gran impacto en aquellos contextos donde los mercados funcionan adecuadamente. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para asegurar el mejor uso posible de los recursos.

Por último, hay que tener en cuenta el costo de la economía de escala. Un análisis de la eficiencia en función de los costos realizado por el IRC⁵ en 2015 indicó que el principal factor que impulsaba dicha eficiencia era la escala a la que se ejecutaban los programas, ya que a mayor escala se podían repartir los costos fijos de las intervenciones entre una clientela mayor. Reducir la clientela sin bajar los costos por cliente (y posiblemente perder la economía de escala) es, en última instancia, contraproducente para el objetivo de crear respuestas humanitarias más eficaces.

Principio 2: Garantía de inclusión de las personas más vulnerables

Los agentes de la ayuda humanitaria deben cerciorarse de que la opinión de las poblaciones afectadas y las necesidades de los grupos marginados ocupen un lugar central, tanto en la evaluación de las necesidades como en las fases de priorización de las respuestas humanitarias. A su vez, en la priorización debe prestarse atención al hecho de que el conflicto y el desplazamiento afectan de manera desigual a los grupos marginados, como las personas refugiadas con discapacidad, las personas sobrevivientes de violencia de género y las poblaciones desplazadas en zonas de difícil acceso.

Priorizar la eficiencia y la eficacia en función de los costos implica utilizar los recursos con el fin de aumentar al máximo el impacto para las poblaciones afectadas, en vez de un enfoque meramente utilitarista de la programación. Por

ejemplo, ofrecer programas de salud mental a las personas sobrevivientes de violencia de género desplazadas que llegan a un campamento de tránsito remoto puede ser más costoso que brindar ayuda en efectivo y, sin embargo, debe priorizarse. Sin una inclusión efectiva de las personas más marginadas, las respuestas humanitarias corren el riesgo de exacerbar las desigualdades, en lugar de mitigarlas.

La opinión de las PDI y las personas refugiadas también se excluye de manera sistemática de la planificación y la formulación de políticas para las respuestas humanitarias. En la reciente Revisión Independiente de la Respuesta Humanitaria al Desplazamiento Interno⁶ se recomendó la creación de órganos representativos de las PDI en las respuestas a gran escala al desplazamiento interno como una posible forma de lograr que se incluyeran las perspectivas de estas personas en la priorización y planificación.

Principio 3: apropiación local de las respuestas

El tercer principio fundamental debería ser una mayor apropiación local de las respuestas a través de la financiación y las asociaciones con organizaciones y Gobiernos locales. A pesar de un impulso continuo a la localización dentro del sector, en 2022 solo se destinaron USD 485 millones —es decir, un 1,2 % de la ayuda humanitaria— directamente a agentes locales y nacionales. Además, había incongruencia en los datos sobre la cantidad que llegó a las organizaciones locales a través de las asociaciones⁷. La situación, en el caso de las organizaciones lideradas por personas refugiadas (OLR), es aún peor: en 2022 solo se les asignaron USD 26,4 millones entre fondos humanitarios y de desarrollo⁸. El sector puede y debe mejorar en el cumplimiento de los compromisos relativos a localización. Entidades donantes como la Fundación Conrad N. Hilton son un buen ejemplo a seguir. En la actualidad, aporta el 46 % de la totalidad de la financiación destinada a OLR en el mundo.

Las asociaciones gubernamentales también son fundamentales para asegurar la sostenibilidad y alcanzar mayor escala. En algunos contextos de conflicto en los que el propio Gobierno podría

estar ofreciendo respuestas específicas a las poblaciones desplazadas o no está presente en las zonas afectadas, este enfoque tal vez no sea posible. Sin embargo, en muchos contextos, existen posibles socios gubernamentales a nivel municipal o nacional, que no deben ser suplantados en la prestación de servicios.

Un ejemplo es el programa Ahlan Simsim del IRC⁹, cuyo objetivo fue integrar el desarrollo en la primera infancia a los servicios nacionales de educación, salud y protección de las personas refugiadas, PDI y comunidades de acogida en Irak, Jordania, el Líbano y Siria. En Irak, el programa se asoció con el Ministerio de Educación para integrar materiales sobre desarrollo en la primera infancia en el plan de estudios nacional y transfirió la responsabilidad plena sobre esto al Ministerio. En Siria, donde no era posible entablar asociaciones gubernamentales, el IRC ayudó a reunir a las organizaciones de la sociedad civil locales asociadas en una red de la sociedad civil para el desarrollo en la primera infancia, asegurando así que hubiera apropiación local sobre esto, que es esencial para un impacto sostenible.

Principio 4: asociaciones con agentes del desarrollo

El último principio es la asociación con agentes del desarrollo. El establecimiento de límites en el ámbito humanitario no consiste en instalar una valla e ignorar todo lo que hay fuera de ella. Se basa expresamente en la asistencia para el desarrollo complementaria para ayudar a las comunidades a pasar de la conmoción del conflicto y del desplazamiento a una recuperación a más largo plazo. Sin embargo, los países afectados por conflictos tienen menos probabilidades de recibir financiación para el desarrollo, por lo que los recursos humanitarios no son suficientes para cubrir la prestación de servicios básicos.

Si bien hay organismos multilaterales como el Banco Mundial que están ampliando programas muy necesarios en contextos de conflicto, las limitaciones operativas pueden provocar retrasos y suspensiones de los proyectos. Los umbrales de riesgo y los problemas de acceso impiden a menudo que los organismos competentes lleguen a regiones fuera del control

gubernamental, con lo que las comunidades desplazadas y de acogida se quedan sin un apoyo vital para el desarrollo. Los mecanismos de coordinación de la respuesta humanitaria y para las personas refugiadas también suelen estar aisladas de la coordinación en materia de desarrollo, lo que crea barreras adicionales para la recuperación a largo plazo de las comunidades.

Para que las respuestas de desarrollo complementarias se traduzcan en mejores resultados para las poblaciones desplazadas, el personal humanitario debe coordinarse y asociarse proactivamente con agentes de desarrollo que estén al margen de los planes de respuesta humanitaria. Las asociaciones pueden abarcar desde consultas humanitarias para garantizar que un proyecto de infraestructuras ejecutado por el Gobierno incluya a personas refugiadas y PDI, hasta que la prestación de servicios tenga en cuenta el contexto y la ejecución completa de un proyecto para PDI en zonas afectadas por conflictos fuera del control gubernamental. Por ejemplo, el IRC actuó como entidad consultiva del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo para garantizar que las necesidades y perspectivas de la población refugiada siria se incluyeran en un proyecto de aguas residuales en Irbid (Jordania)¹⁰.

Perspectiva a futuro

Ahora que el número de personas desplazadas en el mundo supera los 120 millones, el sector humanitario debe aprovechar el momento como catalizador de cambios. Incluso con el establecimiento de límites y la priorización de las respuestas humanitarias, seguirá habiendo un gran desfase entre estas necesidades, a las que ya se ha acotado considerablemente, y la financiación disponible. La ayuda adicional por parte de entidades donantes es crucial para que las comunidades desplazadas sobrevivan y se recuperen.

No obstante, también nos corresponde a nosotros lograr que la realidad actual de la financiación beneficie a las poblaciones desplazadas. Asegurar un uso más eficiente y eficaz en cuanto a los costos del volumen escaso de ayuda e incluir la opinión de las

poblaciones afectadas y de las personas más vulnerables es esencial para establecer límites y prioridades. Los agentes internacionales debemos trabajar en nuestras propias organizaciones, con otros organismos, con agentes locales y con Gobiernos donantes para que nuestros programas defiendan estos objetivos. Asimismo, el sector debe cumplir los compromisos de responsabilización local y crear asociaciones deliberadas con el sector de desarrollo para que los planes de recuperación a largo plazo reflejen las necesidades de las personas refugiadas y las PDI. Las redes de ONG y los foros conjuntos de donantes y de quienes implementan la ayuda, como el Gran Pacto y el Comité Permanente entre Organismos, ofrecen vías para coordinar estas labores, aunque los avances han sido lentos. Lo que está claro es que la situación imperante es insostenible para las poblaciones con las que trabajamos y ha llegado la hora de introducir cambios.

Ciaran Donnelly

Vicepresidente principal de Respuesta, Recuperación y Desarrollo ante Crisis (CRRD), Comité Internacional de Rescate

Ciaran.donnelly@rescue.org

X: @donnciar

Reva Dhingra

Asesora en Políticas y Planificación de CRRD, Comité Internacional de Rescate

reva.dhingra@rescue.org

linkedin.com/in/reva-dhingra-75513636/

1. bit.ly/global-humanitarian-overview-2024
2. bit.ly/2024-prioritisation
3. bit.ly/somalia-2024-needs-response
4. bit.ly/2024-rso
5. bit.ly/cost-efficiency-analysis
6. bit.ly/independent-review
7. *Development Initiatives (2023) Global Humanitarian Assistance Report [en inglés]* bit.ly/better-humanitarian-system
8. *The New Humanitarian (2024) 'How to fund refugee-led aid' [en inglés]* bit.ly/fund-refugee-led-aid
9. bit.ly/transforming-tomorrow
10. *IRC (2024) Piloting New Partnerships between Humanitarian and Development Actors [en inglés]* bit.ly/piloting-new-partnerships

Potenciar la financiación basada en resultados para aprovechar cada dólar al máximo

Sebastián Chaskel, Gabriela Vargas, Mateo Zárate, Ana María Pérez y Nicolás Hernández

Las evidencias de Colombia indican que la financiación basada en resultados es una herramienta que no se utiliza de manera suficiente en la respuesta al desplazamiento forzado. Pero puede usarse para superar desafíos en la implementación de políticas y maximizar el impacto y la relación costo-beneficios de los programas.



Implementación del programa *Voy a ser mamá*. Autoría: Fundación Santo Domingo

En el último decenio, cerca de 7,7 millones de personas venezolanas se han visto obligadas a abandonar su país, y más de 2,8 millones han migrado a Colombia¹. La organización sin fines de lucro Instiglio, que se especializa en prestar apoyo al sector público en la aplicación de enfoques basados en resultados, trabajó con Gobiernos, donantes y proveedores de servicios sociales para implementar la financiación basada en resultados destinada a programas que apoyan a personas venezolanas en Colombia.

Las personas migrantes (incluidas las refugiadas)² pueden beneficiar a las comunidades que las acogen, si se las integra adecuadamente. América Latina y el Caribe se distinguen, en general, por conceder estatus migratorio formal y poner servicios a disposición de la población venezolana desplazada. Sin

embargo, millones de personas en situación de migración forzada no tienen condición migratoria formal y, como resultado, no pueden acceder a empleo formal ni a algunos servicios públicos. Muchas otras personas sí tienen estatus migratorio formal, pero enfrentan otros obstáculos para la integración socioeconómica. Incluso cuando quienes se encargan de formular políticas adoptan estrategias de integración, los problemas que surgen al implementarlas mellan la posibilidad de que estas logren resultados. Emplear la financiación basada en resultados, que implica premiar a las organizaciones únicamente cuando se logran los resultados acordados, está propulsando el impacto que tienen los programas en las personas migrantes y las comunidades de acogida, y ayuda a sortear escollos comunes al poner en práctica políticas de integración.

Implementar políticas que capitalicen los beneficios de la migración

La migración conlleva beneficios y costos para las propias personas migrantes, sus países de origen y los países de acogida. Tales beneficios y costos dependen de factores como las aptitudes y cualidades personales de cada persona migrante, las circunstancias en las cuales esta llega al país de acogida y las políticas de ese país con respecto a la migración. A fin de reducir al mínimo los costos y aprovechar los beneficios de la migración, las personas migrantes deben poder integrarse en el país de destino. Por ejemplo, los costos que las personas migrantes suponen para el sistema de salud son menores si pueden acceder a la sanidad preventiva. Sus contribuciones son mucho más significativas si tienen empleo formal, aplican la formación, las aptitudes y la experiencia que adquirieron, y pagan impuestos. Para esto, las personas migrantes deben contar con documentación, poder desplazarse por el país, conseguir empleo formal, lograr que se reconozcan sus antecedentes educativos y profesionales, y tener acceso a educación y atención de la salud.

Muchos países de América Latina y el Caribe han implementado políticas de integración socioeconómica para poder percibir los beneficios de la migración. Chile, Colombia, Costa Rica y Perú han estado entre los países de la región que adoptaron un papel de liderazgo al crear programas de integración para personas migrantes que resultaron exitosos. Estas políticas consisten, entre otras cosas, en simplificar los procesos de registro, agilizar la obtención del estatus legal, reconocer las habilidades y competencias de las personas migrantes que se formaron en el exterior y ofrecer servicios públicos que tengan en cuenta factores culturales. Sin embargo, adoptar políticas de integración es apenas la mitad de la batalla, ya que pueden surgir numerosos obstáculos durante su implementación.

Obstáculos a la implementación de políticas de integración socioeconómica

Dificultades en materia de focalización, rastreo y seguimiento

Las bases de datos gubernamentales a menudo no reflejan de manera adecuada los flujos migratorios ni sus características. Esto ocurre, en particular, con poblaciones que se encuentran en condición irregular, sobre las cuales es posible que los Gobiernos directamente no tengan ningún dato. A ciudades de muchos

países se les asignan fondos en función del tamaño de su población y, debido a que el número de migrantes que se contabilizan es inferior al real, es posible que reciban un presupuesto menor del que precisan para brindar servicios. Es posible que haya programas destinados a mejorar los resultados para las personas migrantes que no reciban suficiente atención debido a que falta información acerca de dónde se encuentran las personas migrantes o quiénes son. Una vez que comienzan los programas, los Gobiernos tienen dificultades para llevar un seguimiento de esta población con mayor movilidad.

Dificultades en el diseño de políticas de integración eficaces

Es posible que los Gobiernos no estén familiarizados con las necesidades específicas de la población migrante o que sencillamente no sepan cómo atender a una población que es distinta de aquella con la que han trabajado siempre. Podría ser conveniente que los Gobiernos concedieran flexibilidad a las entidades proveedoras de servicios para lograr resultados sin ser excesivamente rigurosos. También podrían replicar modelos de intervención que ya se demostró que funcionan para otras poblaciones migrantes.

Intervenciones exitosas a pequeña escala que no siempre pueden ampliarse eficazmente

Cuando las intervenciones funcionan a pequeña escala, es común que los Gobiernos decidan darles mayor alcance. Sin embargo, con frecuencia descubren que ese mismo programa, llevado a mayor escala, no logra los mismos resultados satisfactorios que en la etapa piloto. El grupo de población más amplio tal vez tenga características diferentes, o podría resultar más difícil mantener el nivel adecuado de focalización y la calidad de los programas a una escala mayor.

Incorporar la financiación basada en resultados

Supongamos que existe un proyecto que procura salvar la brecha idiomática entre las personas migrantes y las comunidades de acogida. En un sistema de contratación pública tradicional, se pagaría a una entidad proveedora de servicios para que dictara sesiones de capacitación y entregara materiales de aprendizaje, o peor aún, tan solo presentara recibos. En cambio, en un contrato basado en el desempeño, al menos parte de los pagos se

supeditaría a que hubiera mejoras en el dominio del idioma. De este modo, la entidad proveedora obtendría la flexibilidad de invertir en lo que está teniendo mayor impacto y podría dejar de gastar en actividades que no suman valor. La flexibilidad, combinada con incentivos, genera un entorno adecuado para que haya impacto.

Colombia se ha transformado en líder entre países de ingresos medianos y bajos en el uso de la financiación basada en resultados. El país empezó a implementar los bonos de impacto social (un instrumento basado en resultados que combina financiación pública y privada) para lograr objetivos de empleo. A continuación, amplió esta experiencia al nivel de contratos basados en resultados (por medio de los cuales el Gobierno contrata a entidades proveedoras, sin involucrar a inversionistas, y vincula parte de los fondos a la obtención de resultados) que abarcan varios millones de dólares y a miles de personas beneficiarias.

Hay entidades nacionales y subnacionales que utilizan la contratación por resultados en sectores tan variados como el desarrollo en la primera infancia, la respuesta a la situación de las personas sin hogar y la atención de la salud. Por lo tanto, no resulta sorprendente que Colombia haya recurrido a la financiación basada en resultados para financiar y lograr objetivos de integración socioeconómica para las personas migrantes venezolanas.

Mejores datos y gestión del desempeño

Los pagos en función de resultados requieren de un entorno en el que haya datos claros y confiables sobre la población destinataria y el impacto del programa, ya que los pagos dependen de ello. A su vez, el éxito que se consiga dependerá de que las entidades a cargo de la ejecución tengan datos suficientes sobre desempeño para entender, a mitad del proceso, si el programa está funcionando y poder corregir el rumbo. Con frecuencia, esto implica que los programas tienen que redoblar su capacidad de recopilación de datos y gestión del desempeño desde el inicio. Al participar en mecanismos basados en resultados, las organizaciones a cargo de la ejecución adquieren datos y sistemas de gestión del desempeño que suelen perdurar más allá de la duración del programa.

En Barranquilla, el Proyecto de Sostenibilidad del Sistema de Salud Local de USAID, que en Colombia se conoce como Comunidades Saludables, se asoció con la Fundación Santo

Domingo, la Universidad Simón Bolívar, la Alcaldía de Barranquilla y Mi Red Barranquilla –la institución público-privada proveedora de atención de la salud de ese distrito– para elaborar un proyecto basado en resultados denominado Voy a ser mamá. El proyecto procura lograr resultados de salud materna mejorados para personas migrantes venezolanas que, debido a su condición migratoria irregular, no reúnen los requisitos para participar en el sistema de seguro de salud nacional. Por medio de este proyecto, que se lanzó en 2023, la Fundación Santo Domingo suscribió un contrato con la Universidad Simón Bolívar, que a su vez firmó un contrato basado en resultados con Mi Red Barranquilla para brindar servicios de atención prenatal a mujeres migrantes. Los pagos de Mi Red Barranquilla varían en función de mediciones como la cantidad de controles prenatales por paciente o la identificación y el tratamiento a tiempo de mujeres afectadas por sífilis o VIH. Ahora que se establecieron los sistemas, Mi Red Barranquilla y la Alcaldía seguirán recopilando más información de la que reunían antes sobre indicadores de salud materna de mujeres migrantes, lo cual representa un legado importante de este proyecto.

Identificar políticas y programas de integración óptima

Idear e implementar políticas de integración es una tarea compleja, en parte porque los Gobiernos y responsables de la ejecución no tienen experiencia con migrantes y programas de integración en general, además de por la falta de evidencias acerca de qué sirve a esta población. La financiación basada en resultados genera un entorno de flexibilidad e incentivos para conseguir impacto, y esto fomenta la innovación guiada por datos.

En Barranquilla, la institución proveedora de servicios de salud sabe cómo lograr un alto grado de cumplimiento de las citas prenatales entre pacientes colombianas. Sin embargo, desconoce cómo generar más cumplimiento entre pacientes venezolanas, que a menudo se trasladan y cambian de número de teléfono, y que tal vez no confían en el sistema sanitario o no lo entiendan. Las entidades proveedoras tienen hipótesis acerca de qué podría resultar, como, por ejemplo, el seguimiento a través de WhatsApp, los contactos mediante organizaciones comunitarias o una mejor coordinación con los sistemas de salud de

municipios cercanos. El contrato basado en resultados les permite poner a prueba esas hipótesis en el afán por conseguir resultados mejores.

Asimismo, en Medellín, el Gobierno municipal³ ha prestado apoyo a familias en situación de carencia de hogar para que generen ingresos sostenibles. En los últimos cinco años, la proporción de participantes de nacionalidad venezolana aumentó al 70 %. Durante este período, la ciudad ha presenciado un declive en los resultados del programa, pero no tiene certeza con respecto a la causa ni sobre cómo atender de la mejor manera posible a las personas migrantes. Nuestra organización apoyó a la ciudad en la elaboración de un contrato basado en el desempeño para que la entidad proveedora creara un clima de innovación fundamentada en datos, a fin de identificar una estrategia mejorada. Una parte del pago a la entidad proveedora solo se entregará si hay mejoras en ciertos indicadores, como, por ejemplo, si al término del programa las familias están ganando lo suficiente para pagar un alquiler. En una situación en la cual no resulte claro cuál intervención funciona mejor, dar flexibilidad e incentivos a una entidad proveedora abre la posibilidad de experimentar dentro de parámetros establecidos.

Ampliar las intervenciones exitosas

Cuando los programas funcionan bien, los Gobiernos, donantes y responsables de la ejecución trabajan para llevarlos a mayor escala, de modo de alcanzar a una población más amplia. En este proceso, a menudo les resulta difícil mantener el mismo impacto a mayor escala que en las fases piloto más acotadas. Alinear incentivos a través de la financiación basada en resultados puede contribuir a garantizar que, al ampliarse, los programas se mantengan fieles al modelo original y también a que haya flexibilidad para diferencias en el diseño del programa.

El programa Semillas de Apego de la Universidad de Los Andes apoya a madres y padres que han experimentado trauma, para evitar que este se transmita de manera intergeneracional a sus hijos e hijas. La primera versión del programa se inició en 2015 en relación con personas desplazadas internas dentro de Colombia. Una evaluación de los impactos⁴ del programa en una instancia intermedia halló resultados positivos en salud mental materna, los vínculos de padres

y madres con sus hijos e hijas, y la salud mental en la temprana infancia. En la actualidad, la Universidad está llevando a mayor escala el programa con el propósito de beneficiar a personas migrantes venezolanas y sus familias. Sin embargo, dado que el programa se está ampliando de 450 a 6000 familias, la fidelidad al programa podría verse menoscabada. Dar mayor dimensión al programa con nuevos socios de ejecución podría incrementar el recambio de personal y generar tasas menores de retención de participantes durante las etapas piloto. Convenir que los pagos a responsables de la ejecución estén supeditados en parte a que las tasas de recambio sean bajas y a que haya índices altos de retención contribuye a mantener la adherencia al modelo durante la etapa de expansión.

Cuándo y cómo usar la financiación basada en resultados

La financiación basada en resultados puede resultar eficaz para sortear una variedad específica de dificultades, pero no representa una solución universal. La financiación vinculada a resultados podría resultarles de poca ayuda a quienes se encargan de formular políticas, ya que enfrentan restricciones de índole político que limitan su abanico de intervenciones. Por otra parte, cuando los obstáculos se vinculan con aspectos de la ejecución, este tipo de financiación puede ser una forma bastante sencilla de mejorar los resultados. Aunque este enfoque requiere de determinadas capacidades mínimas, como poder reunir datos relevantes, también puede ser un incentivo para que las partes interesadas adquieran esas capacidades.

Una vez que se adopta la decisión de emplear una forma de financiación basada en resultados, hay varias opciones de diseño que determinarán la posibilidad de éxito de la iniciativa. Algunas de las opciones implicarán decidir qué proporción de fondos deberían estar supeditados a resultados, elegir los indicadores de desempeño adecuados y fijar metas ambiciosas, pero a la vez factibles, para cada indicador. Para que la iniciativa logre abordar los desafíos que se presentan es fundamental elaborar un instrumento de financiación basado en resultados que sea congruente con el grado de madurez de la intervención, la capacidad de las entidades proveedoras de servicios de ejecutar el programa y gestionar riesgos, y el nivel de control que tienen las proveedoras sobre los resultados.

Recomendaciones

El mundo enfrenta presiones crecientes para gestionar la migración, reducir los costos al mínimo y aprovechar los beneficios, todo ello con fondos limitados. En esto, los países de acogida tienen un papel central, ya que deciden quiénes entran a su territorio y qué derechos y beneficios se conceden a quienes llegan. Lamentablemente, no hay demasiadas evidencias acerca de cuáles intervenciones son más eficaces para integrar a las personas migrantes; incluso cuando quienes se encargan de formular políticas eligen y financian las mejores estrategias, la implementación nunca es un proceso sencillo.

La forma habitual por la cual los Gobiernos suelen contratar servicios —a saber, pagando a entidades proveedoras por insumos o, peor aún, otorgándoles reembolsos en función de recibos que reflejan gastos presupuestados— dista mucho de ser lo que se necesita para mejorar los resultados. Cuando lo que se busca es mejorar los resultados para las personas migrantes y las comunidades de acogida, donde hay necesidades inconmensurables y los fondos son escasos, quienes se encargan de formular políticas deben determinar con urgencia cómo lograr que cada dólar gastado tenga un impacto mayor.

En muchos casos, la financiación basada en resultados podría ser más eficaz en función de los costos. Como se ha demostrado en Colombia, esta visión puede favorecer un entorno propicio a la innovación, potenciar las prácticas en materia de datos y gestión del desempeño e incentivar la ampliación de intervenciones probadas manteniendo la fidelidad a sus modelos. En el proceso por el cual responsables de políticas evalúan qué estrategias desplegar para lograr resultados mejores, recurrir a la financiación basada en resultados puede mejorar de manera sustancial la implementación de programas y políticas de integración, y esto, en última instancia, beneficia tanto a las personas migrantes como a las comunidades de acogida.

Sebastian Chaskel

Socio adjunto, Instiglio, Colombia
sebastian.chaskel@instiglio.org

Gabriela Vargas

Asociada, Instiglio, Colombia
gabriela.vargas@instiglio.org

Mateo Zárate

Candidato a la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia (EE. UU.)

mateo.zarate@columbia.edu

Ana María Pérez

Candidata a la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton (EE. UU.)

ap1647@princeton.edu

Nicolás Hernández Muñoz

Asociada, Instiglio, Colombia
nicolas.hernandez@instiglio.org

Los autores y las autoras desean dar las gracias a sus colegas, así como al funcionariado público y profesionales en Colombia, que apoyan la integración social y económica de las personas migrantes en la sociedad colombiana.

1. Véase OIM (2024) 'Los migrantes y refugiados venezolanos en Colombia generan un impacto económico equivalente a 529,1 millones de dólares' bit.ly/venezolanos-colombia-impacto-economico

2. En este artículo, empleamos el término 'migrante' para referirnos de manera general a las personas refugiadas (personas a quienes se les concedió protección internacional), así como a 'migrantes en situación desfavorable' (personas que se han trasladado a otro país en circunstancias adversas, pero que no tienen condición de refugiadas). Esta nomenclatura se ha tomado del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2023 del Banco Mundial: *Migrants, Refugees, and Society*. [en inglés] bit.ly/migrants-refugees-society

3. bit.ly/programas-sociales-especiales

4. bit.ly/evidence-colombia

El impacto de las sanciones internacionales en la ayuda humanitaria en Siria

Abdullah Ali Abbou

La imposición de sanciones internacionales a un Estado afectado por conflictos limita la posibilidad de los organismos de ayuda de brindar apoyo a civiles. En Siria, las sanciones han tenido un impacto profundo en la financiación de ayuda humanitaria para personas en situación de desplazamiento forzado.

Las sanciones internacionales se han convertido en una herramienta clave que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, a veces, los Estados en forma individual utilizan para lograr diversos objetivos. El Consejo de Seguridad puede imponer sanciones orientadas a apoyar la paz y la seguridad, y combatir el terrorismo. Los Estados pueden establecer sanciones para exigir que rindan cuentas Gobiernos, personas y entidades en países que atraviesan conflictos armados y violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Por sobre todo, cualquier sistema de sanciones internacionales, ya sean emitidas por un Estado o por el Consejo de Seguridad, debe atenerse a los principios que exigen proteger a las poblaciones civiles y a grupos vulnerables frente a los estragos del conflicto armado. De igual forma, estas sanciones no deberían obstaculizar las operaciones destinadas a financiar la ayuda humanitaria para las personas desplazadas por la fuerza.

La situación en Siria, donde ACNUR calcula que 6,8 millones de personas¹ están en situación de desplazamiento interno, representa un caso de estudio sobre el impacto profundo de las sanciones para la financiación de la ayuda humanitaria. Este caso de estudio demuestra que las sanciones que se imponen para proteger los derechos de la población civil podrían tener el efecto contrario al buscado e impedir que los organismos humanitarios puedan cumplir su función. De hecho, las organizaciones humanitarias enfrentan numerosos obstáculos en la financiación de operaciones de ayuda y en el terreno destinadas a asistir a personas desplazadas internas en Siria.

Sanciones contra Siria desde 2011

Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Europea y otros países han impuesto sanciones

al Gobierno y a funcionarios sirios y a entidades relacionadas, en respuesta a crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos perpetradas desde 2011. La presunta finalidad de estas sanciones es impedir que el Gobierno sirio emplee la violencia contra su población y ejercer presión para que se adopten reformas políticas que son necesarias.

Tanto EE. UU. como la UE aplicaron sanciones selectivas, que incluyeron la inmovilización de activos y las prohibiciones de ingreso, a personas y entidades sirias implicadas en violaciones de derechos humanos contra civiles. En 2011, la UE prohibió el comercio de bienes con Siria que pudieran usarse para oprimir a la población civil y aplicó un embargo al sector petrolero sirio². Este embargo afectó de manera considerable a la economía siria, puesto que las exportaciones de petróleo a la UE representaban aproximadamente el 20 % del PIB del país antes de la guerra civil.

También EE. UU. impuso un embargo al sector petrolero sirio en el año 2011. Además, EE. UU. prohibió la exportación de bienes y servicios desde empresas o territorios estadounidenses, o por parte de personas de EE. UU., a Siria. Esta medida, en particular, tuvo un impacto significativo en la población siria, ya que redundó en un aumento de los precios de artículos esenciales y productos médicos.

Canadá, Australia y Suiza impusieron sanciones económicas y financieras a Siria en 2011 y 2012.

En 2012, la UE impuso más sanciones a los sectores de energía, abastecimiento de armas, minería y finanzas. A su vez, la UE prohibió el comercio de artículos de lujo y determinados productos comerciales con Siria. La UE también endureció las restricciones impuestas a Siria en las áreas de armamento, aplicación de la ley y control de telecomunicaciones³.

En 2012, EE. UU. adoptó una ley especial que llevó el nombre de Ley de Rendición de Cuentas sobre Derechos Humanos de Siria (Syria Human Rights Accountability Act), con la finalidad de abordar violaciones de derechos humanos cometidas en Siria. En la ley, se imponen penas a la transferencia a Siria de bienes o tecnologías que podrían usarse para cometer violaciones de derechos humanos.

Finalmente, en 2019, EE. UU. implementó la Ley César sobre Protección de Civiles en Siria (Caesar Syria Civilian Protection Act), que impuso sanciones más severas a Siria, lo cual hizo que resultara más difícil financiar el trabajo humanitario en la región. El artículo 302 de la Ley César prevé excepciones humanitarias. Concretamente, el artículo otorga al presidente sirio la facultad de dispensar de sanciones a las ONG que brindan asistencia humanitaria en Siria. Sin embargo, esto generó varios inconvenientes. En primer lugar, es común que bancos, aseguradoras, empresas de logística y proveedores de ayuda se rehúsen a tratar con ONG humanitarias, por temor a que ello pueda implicar incumplir sanciones internacionales o estadounidenses y provocar que a ellos mismos se les impongan sanciones⁴. Una segunda consecuencia de la ley es que llevó a que instituciones financieras cortaran vínculos con actores humanitarios y otras organizaciones que trabajan en Siria, a través del denominado proceso de ‘eliminación de riesgos’⁵.

Impacto de las sanciones internacionales en la financiación de la ayuda humanitaria

Trabajadores del sector de ayuda a quienes entrevistó Human Rights Watch indicaron que las sanciones siguen obstaculizando la posibilidad de la comunidad humanitaria de abordar las necesidades importantes en Siria. Uno de los principales desafíos son las trabas burocráticas, que a menudo resultan confusas y costosas, y consumen tiempo. Para cumplir con lo establecido por estas sanciones, los bancos, los exportadores y los organismos de ayuda deben sortear estos obstáculos. Si bien algunas excepciones humanitarias tienen carácter de exenciones permanentes (lo que implica que las organizaciones humanitarias no precisan aprobación para beneficiarse de ellas), otras exigen que las organizaciones humanitarias soliciten un permiso. En este entorno complejo de sanciones, el proceso de solicitud con frecuencia demora o frena la posibilidad de una respuesta rápida a emergencias, y aumenta el

costo y la complejidad de brindar asistencia⁶.

El carácter amplio y poco claro de las sanciones, al combinarse con los numerosos marcos jurídicos y excepciones humanitarias, genera que las sanciones puedan tener un ‘efecto inhibitorio’. A menudo, tanto instituciones financieras como entidades privadas evitan vincularse con personas o entidades sirias, incluso en sectores que no están alcanzados por sanciones. Los aportadores de fondos están exigiendo a las organizaciones de ayuda que sustenten sus actividades en evaluaciones de riesgos en vez de evaluaciones sobre necesidades, lo cual pone en riesgo su posibilidad de prestar ayuda a quienes más la necesitan. A su vez, el foco que ponen las instituciones financieras en minimizar riesgos ha conllevado que sea difícil para las organizaciones de ayuda transferir fondos, administrar programas o pagar a personal y proveedores locales, incluso cuando se trata de actividades que no están afectadas por sanciones.

La implementación de medidas contra el terrorismo por parte del Consejo de Seguridad también afectó las operaciones humanitarias en áreas controladas por grupos armados organizados. Estas medidas prohíben suministrar fondos, activos y recursos económicos, ya sea de manera directa o indirecta, a determinados grupos terroristas. Se trata de una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad sobre combate al terrorismo, sanciones económicas aplicadas por Estados miembros a grupos terroristas designados y otras restricciones impuestas por países donantes en sus acuerdos sobre financiación con organizaciones humanitarias.

Como resultado de esto, organizaciones humanitarias, bancos y empresas deben observar las medidas dispuestas por diversos Estados y entidades. Con frecuencia, esto genera un grado de cumplimiento mayor al necesario, motivado por el temor a violar involuntariamente las restricciones. Si se determina que las organizaciones de ayuda y su personal incumplen sanciones o medidas contra el terrorismo, podrían enfrentar multas y acciones penales, e incluso podrían perder el financiamiento que reciben⁷.

Dificultades para la financiación tras los terremotos de 2023

La financiación de ayuda humanitaria para personas desplazadas en Siria sufrió un

fuerte revés luego de los terremotos del 6 de febrero de 2023. Los terremotos provocaron la muerte de más de 4000 personas sirias en áreas controladas por la oposición en la región noroeste de Siria, y casi 400 en áreas controladas por el Gobierno. Se destruyó infraestructura vital y se produjeron derrumbes de edificios en las áreas afectadas por la guerra, como las gobernaciones de Aleppo, Hama, Idlib y Latakia. Miles de personas perdieron su vivienda.

Tras los terremotos, y como resultado de las sanciones vigentes, se produjeron dificultades considerables en el envío de dinero a Siria. Esto afectó a organizaciones humanitarias que procuraban abordar necesidades de emergencia, así como a personas fuera de Siria que intentaban organizar campañas de donaciones o enviar dinero a familiares afectados. Una persona que trabajaba en la provisión de ayuda humanitaria dijo al respecto: “Estamos intentando enviar fondos de emergencia a nuestras oficinas en Siria, pero el proceso es lento debido a la gran cantidad de documentos y trámites que se exigen”⁸.

Recomendaciones

El derecho internacional humanitario y otras normas aplicables durante los conflictos armados destacan la importancia de brindar ayuda humanitaria a las víctimas de conflictos, incluidas las personas en situación de desplazamiento interno. Estas leyes hacen hincapié en que el acceso a la ayuda humanitaria es un derecho que se garantiza a todas las personas en situaciones de emergencia que les impiden poder satisfacer necesidades básicas. Debe garantizarse el derecho de esas personas a recibir asistencia humanitaria.

Las sanciones internacionales que se imponen a personas y entidades gubernamentales tienen un efecto significativo en los países que están a merced de conflictos armados. En Siria, las sanciones aplicadas por muchos Estados individuales han menoscabado gravemente la posibilidad de otorgar fondos y entregar ayuda humanitaria a los millones de personas desplazadas. El estado de la financiación humanitaria, que ya es complejo, se exacerba como resultado de las sanciones aplicadas a personas y entidades no gubernamentales en Siria en el marco del combate al terrorismo.

Se pueden plantear dos recomendaciones orientadas a impulsar la financiación de ayuda humanitaria para las personas desplazadas por la fuerza. En primer lugar, no deberían imponerse sanciones internacionales en exceso, sin considerar el impacto para las personas desplazadas en países que experimentan conflictos armados. Esto reviste particular importancia en el caso de Siria, donde el conflicto armado prolongado, sumado a un terremoto con efectos devastadores, ha agudizado el padecimiento de la población. En segundo lugar, el mecanismo internacional para prestar ayuda humanitaria en Siria debería incluir excepciones continuas para las subvenciones y los fondos destinados a organizaciones humanitarias que aportan los países donantes. Esto resulta crucial, ya que las sanciones internacionales a menudo hacen que los Estados duden en financiar programas de ayuda por temor a que Estados individuales o el Consejo de Seguridad los penalicen.

Abdullah Ali Abbou

*Profesor de Derecho Internacional Público,
Universidad de Duhok, Irak*
abdullah.abbou@uod.ac

1. bit.ly/syrian-arab-republic
2. HFW (2011), ‘Syria Sanctions: EU Follows US Ban on Oil Imports, and Expands List of Designated Persons [en inglés]’ www.hfw.com/insights/syria-sanctions-eu-follows-us-ban
3. Stockholm International Peace Research Institute (2013) ‘EU arms embargo on Syria’ [en inglés] bit.ly/eu-arms-embargo-syria
4. Texto completo de la Ley César sobre Protección de Civiles en Siria (Caesar Syria Civilian Protection Act) de 2019 (en árabe) bit.ly/syria-civil-protection-act
5. The Washington Institute for Near East Policy (2023) ‘How the Caesar Act Restricts Normalisation with Syria’ [en inglés] bit.ly/caesar-act
6. Human Rights Watch (2023) ‘Questions and Answers: How Sanctions Affect the Humanitarian Response in Syria’ [en inglés] bit.ly/sanctions-humanitarian-response-syria
7. A las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad contra personas y entidades no estatales se las denomina sanciones ‘inteligentes’ o específicas/selectivas. El Consejo de Seguridad emitió numerosas resoluciones relativas a la persecución penal de organizaciones terroristas y personas y entidades asociadas con ellas, e impuso tres tipos de sanciones: inmovilización de activos, prohibición de viajar y embargo de armas. Esta sanciones se han aplicado a la organización terrorista Estado Islámico (EI) y grupos vinculados, sobre todo en Siria e Irak, en virtud de la Resolución 2170 de 2014 del Consejo de Seguridad. Para más información, véase el artículo del Dr. Abdullah Ali Abbou (en árabe), ‘Security Council Sanctions against Individuals and Non-State Entities’, publicado en *Al-Rafidain Journal of Law, Facultad de Derecho, Universidad de Mosul*, volumen 15, edición 55, 2012, págs. 187–235 www.iasj.net/iasj/article/71139
8. bit.ly/sanctions-humanitarian-response-syria

Agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas: estructuras de financiación frágiles y crisis de legitimidad en ciernes

Frowin Rausis, Maud Bachelet y Philipp Lutz

Las agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas dependen en gran medida de la financiación de unos pocos Estados occidentales. Si bien reformar su sistema de financiación podría ayudar a cumplir el mandato de las agencias y mantener su autonomía, es crucial preservar su legitimidad.

En enero de 2024, Estados Unidos y otros Estados donantes clave suspendieron temporalmente la financiación al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente –el UNRWA (por sus siglas en inglés)– después de que los medios de comunicación informaran sobre la posible implicación algunos integrantes de su plantilla en el ataque terrorista de Hamás contra Israel. Ante la posible pérdida de USD 440 millones de financiación (aproximadamente un tercio del presupuesto anual del UNRWA), esta agencia vio peligrar su de por sí frágil base económica y su posibilidad de prestar servicios vitales a las personas desplazadas por la fuerza en Gaza.

Aunque posteriormente la mayoría de los Estados donantes del UNRWA dieron marcha atrás en su decisión, el donante principal, Estados Unidos, decidió retener la financiación, al menos, hasta marzo de 2025. Estos acontecimientos han supuesto un importante recordatorio de la dependencia financiera que tienen muchas organizaciones internacionales de unos pocos Estados donantes influyentes. Asimismo, son indicativos de problemas estructurales en la financiación de las agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas y de cambios políticos más generales, que probablemente supongan un riesgo cada vez mayor para el multilateralismo y la estabilidad financiera del ACNUR y el UNRWA.

Las agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas proporcionan un bien público internacional al proteger los derechos de su grupo de interés y repartir la responsabilidad de esa protección entre sus Estados miembros. Tanto el ACNUR como el UNRWA son representativos del surgimiento del régimen internacional aplicable a las personas refugiadas, así como del apogeo del orden internacional liberal y el reparto internacional

de responsabilidades. No obstante, ambas agencias se enfrentan a retos persistentes relacionados con su estructura y sus fuentes de financiación¹.

Naturaleza de la financiación de la ONU para la población refugiada

La financiación actual de las agencias de las Naciones Unidas destinada a las personas refugiadas se caracteriza por tres elementos principales. En primer lugar, casi la totalidad de las contribuciones al ACNUR y al UNRWA son voluntarias. En 2022, la contribución del presupuesto general de las Naciones Unidas supuso menos del 4 % del presupuesto total del UNRWA y únicamente el 1 % del presupuesto del ACNUR, mientras que la aportación de agentes no estatales y donantes privados representó el 21 % del presupuesto del ACNUR y solo el 1,3 % del correspondiente al UNRWA. El resto está compuesto por contribuciones voluntarias de los Estados.

En segundo lugar, las contribuciones suelen asignarse a fines específicos o restringirse a regiones y misiones concretas. La asignación de fondos a fines específicos se refiere a las contribuciones que solo pueden destinarse a un país, proyecto o sector en particular. Esta restricción permite a los Estados contribuyentes vincular sus donaciones humanitarias a objetivos estratégicos, pero ofrece menos flexibilidad a las organizaciones internacionales y aumenta sus costos administrativos. La falta de financiación flexible impide al ACNUR responder con eficacia a las emergencias. En 2022, apenas el 9 % de las contribuciones gubernamentales al ACNUR no estaban asignadas a fines específicos, frente al 41 % de las contribuciones de donantes privados. En el caso del UNRWA, posiblemente debido a su enfoque específico en una región, más del 60 % de sus contribuciones gubernamentales no estaban asignadas a fines específicos ese mismo año.

En tercer lugar, la mayoría de las contribuciones se realizan con carácter interanual. Las agencias deben recaudar los fondos cada año mediante campañas y llamados, que aumentan los costos administrativos y organizativos. En 2022, solo el 10 % de las contribuciones voluntarias del ACNUR procedieron de promesas de contribución multianuales. La situación del UNRWA es mejor en este sentido, ya que en 2022 declaró que el 40 % de sus donaciones gubernamentales provinieron de acuerdos multianuales. Contar con calendarios presupuestarios a corto plazo maximiza la influencia de los donantes, pero aumenta la fragilidad de las agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas ante cambios políticos repentinos o variaciones en la percepción pública.

Presupuestos en aumento, pero continuidad de la dependencia

En los últimos 30 años, se ha observado un aumento notable de las donaciones estatales a las dos agencias de la ONU para las personas refugiadas. Desde 1990, ambas han visto crecer el importe de las donaciones, que para 2022 había aumentado en un 737 % en el caso del ACNUR y en un 429 % en el del UNRWA. Mientras que la base de donantes del ACNUR ha crecido de forma constante, la del UNRWA es mucho más inestable.

Si bien el presupuesto de las agencias de la ONU para la población refugiada se ha incrementado considerablemente en los últimos tres decenios, el número de Estados donantes solo ha aumentado ligeramente. En los últimos diez años, el ACNUR en general ha recibido financiación de más de 70 Estados. El UNRWA, por su parte, la ha recibido de unos 60. Sin embargo, ambas agencias dependen excesivamente de las contribuciones de unos pocos donantes.

Los tres donantes principales del ACNUR y el UNRWA son Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Alemania. En el caso del UNRWA, Arabia Saudita también ha sido un donante importante durante algunos años. El porcentaje de las contribuciones de los tres donantes principales con respecto al resto de donaciones representa, de promedio, el 60 % en el caso del ACNUR y el 55 % en el del UNRWA. Para ambas agencias, este porcentaje alcanza más del 85 % si se tienen en cuenta los diez Estados donantes principales. Estas cifras muestran la concentración de la base de donantes de estas

agencias, que las vuelve más dependientes de las decisiones de financiación de unos pocos Estados, las cuales han de renovarse año tras año.

Este patrón de financiación asimétrica se ha mantenido estable con el paso del tiempo. Sin embargo, cabe observar que se han dado casos de comportamiento compensatorio, en los que los Estados han aumentado sus donaciones cuando se han perdido otros donantes. Por ejemplo, tras la decisión de la administración Trump de suspender su financiación al UNRWA entre 2018 y 2020, se produjo un aumento drástico de las contribuciones de otros donantes como China, los Estados del Golfo y países europeos. No obstante, las contribuciones de estos Estados solo representaron una pequeña parte de las contribuciones financieras habituales de Estados Unidos, con lo que el presupuesto del UNRWA se redujo en más de un tercio hasta 2020.

Riesgos de instrumentalización y desvinculación

¿Qué implican la gobernanza y la estructura de la financiación de la ONU destinada a la población refugiada para el cumplimiento del mandato y las perspectivas a futuro de las agencias competentes?

El predominio de las contribuciones voluntarias, en su mayoría de carácter anual y asignadas a fines específicos, procedentes de solo unos pocos Estados occidentales ricos, determina la dependencia asimétrica de estos Estados que tienen las agencias de las Naciones Unidas para las personas refugiadas. Aunque hay estudios de investigación que indican que el ACNUR ha mantenido una autonomía considerable, los datos revelan la importante influencia que podrían ejercer los Estados donantes clave con respecto a la agencia. Esta capacidad ha adquirido mayor relevancia debido a los cambios políticos producidos en los principales Estados donantes, como la politización interna de las políticas de asilo, el éxito electoral de partidos de extrema derecha y las estrategias acomodaticias de los partidos mayoritarios. Estos cambios han provocado una fuerte reacción contra el orden internacional liberal y el multilateralismo.

Podría decirse que la elección de Donald Trump en la campaña electoral para la presidencia estadounidense de 2016 fue el ejemplo más llamativo y significativo de desvinculación de organizaciones e iniciativas multilaterales: la

contribución de Estados Unidos al UNRWA se paralizó a todos los efectos, el número de personas refugiadas reasentadas se redujo drásticamente y Estados Unidos firmó acuerdos con países de América Central para externalizar sus responsabilidades de protección. En Europa, los Estados liberales han adoptado cada vez más políticas antiliberales y han buscado formas de reducir al mínimo su responsabilidad en la protección de la población refugiada. Estos acontecimientos ponen en tela de juicio los fundamentos normativos y el mandato de las agencias de la ONU para la población refugiada.

De estos cambios se derivan dos riesgos: la instrumentalización de estas agencias de la ONU y la desvinculación de ellas por parte de Estados donantes clave. Los cambios políticos producidos en los principales Estados donantes podrían conllevar que se redoblen los esfuerzos encaminados a instrumentalizar las agencias de la ONU para impulsar una agenda antiliberal de externalización. En 2018, por ejemplo, Austria y Dinamarca propusieron un plan de externalización a nivel de la UE, en el que se preveía que el ACNUR asumiera la responsabilidad de la tramitación extraterritorial². La agencia, que se ha mostrado siempre cautelosa a la hora de criticar a los Estados donantes, adoptó una postura clara en contra del intento más reciente de Dinamarca de externalizar el sistema de asilo danés en 2021³. Sin embargo, más recientemente esta oposición a los planes de externalización se ha ido moderando a medida que dichos planes han ido cobrando impulso en varios Estados europeos.

Asimismo, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, al que se oponen firmemente las ONG de asilo y derechos humanos, ha sido acogido por el ACNUR como un paso en la dirección correcta⁴. La fuerte reacción contra el multilateralismo y la hostilidad creciente hacia las personas refugiadas en algunas democracias de ingresos altos podrían motivar la desvinculación de agencias de la ONU. El repliegue de Estados Unidos durante la presidencia de Trump y la reducción del reasentamiento de personas refugiadas en varios países dan cuenta de esta tendencia.

Gestión de la crisis de legitimidad en ciernes

La dependencia que tienen las agencias de la ONU para las personas refugiadas de los principales Estados donantes las mantiene en

la cuerda floja, y las obliga a intentar equilibrar su mandato de protección de la población refugiada con los intereses de los Estados. Ante el riesgo de desvinculación de sus principales donantes, se desconoce si las agencias podrían gestionar una reducción de sus fondos ni cómo lo harían. Los Estados donantes más influyentes han socavado gradualmente el espíritu de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y han abierto el camino a la externalización y la disuasión. Esta situación trastoca, y podría incluso suprimir, los fundamentos liberales de las agencias de la ONU para las personas refugiadas y puede dar lugar a una reestructuración antiliberal de las agencias o a su marginación y a una merma en su desempeño.

¿Qué estrategias podrían contribuir a la mitigación de estos riesgos? Hasta la fecha, el ACNUR y el UNRWA se han esforzado por aumentar su presupuesto ampliando su cartera de donantes para incluir a Estados no contribuyentes y a más agentes no estatales, al tiempo que aumentaban las donaciones de los donantes existentes. Sin embargo, nuestro análisis longitudinal muestra que estas estrategias han tenido un efecto limitado. A su vez, ampliar la cartera de donantes y centrarse en Estados no signatarios de la Convención de 1951 también entraña el peligro de desplazar la base de donantes hacia Estados no liberales⁵. Asimismo, en vista del creciente nacionalismo en Estados donantes clave, el ACNUR y el UNRWA no pueden dar por hecho que estos Estados vayan a aumentar su contribución de forma constante, al menos no sin considerarlo una manera de reducir su responsabilidad en la protección de la población refugiada en su propio territorio.

La creación de una red más amplia de socios nacionales como España con ACNUR o Japón para ACNUR –ONG que recaudan fondos y concientizan sobre las necesidades de las personas desplazadas– podría ser una forma de disminuir la dependencia de las donaciones estatales. Actualmente, diez socios nacionales reconocidos por el ACNUR recaudan más de la mitad de los ingresos anuales de la agencia procedentes del sector privado⁶. Las ventajas de este tipo de asociaciones son la diversificación de las fuentes de ingresos, que no haya una tendencia a asignar fondos a fines específicos y la posibilidad de sortear las influencias antiliberales que muestran algunos socios gubernamentales.

Sin embargo, lo más crucial es que las agencias de la ONU para las personas refugiadas busquen maneras de reformar su sistema de financiación. Una opción sería promover un aumento de las contribuciones obligatorias y multianuales. A fin de invertir la tendencia de aumento de la asignación de fondos estatales a fines específicos, el ACNUR ya está dando a conocer el ejemplo de Estados como Noruega y Suecia, que están incrementando su proporción de contribuciones no asignadas a fines específicos⁷. Crear una agencia más estable, previsible y con un rendimiento mayor, así como limitar las oportunidades de politización interna, redundan en el interés de la comunidad internacional. No obstante, aunque estas ideas no son nuevas, hay pocos indicios de que sean influyentes en esta época en que los Estados pretenden aumentar su control sobre la ayuda. Además, el hecho de que el UNRWA tenga más contribuciones multianuales, pero todavía menos estabilidad financiera que el ACNUR, demuestra que cambiar el sistema de financiación, por sí solo, no resolverá el problema.

Las agencias de la ONU para las personas refugiadas no solo deben encontrar la manera de gestionar su frágil estructura de financiación, sino también una crisis inminente de legitimidad. En pocas palabras, se enfrentan a un dilema entre preservar el dinero y preservar sus fundamentos liberales. Asegurarse el apoyo financiero de Estados donantes poderosos podría implicar aceptar una reestructuración antiliberal de la organización y conlleva el riesgo de aumentar la instrumentalización en favor de la agenda de disuasión de las personas refugiadas que tienen algunos donantes. Por otra parte, el uso de su autonomía para reforzar las normas liberales en las que se basa el régimen internacional aplicable a las personas refugiadas entraña el peligro de una merma en la financiación y una posible marginación. Si pretenden seguir siendo agentes pertinentes y legítimos, las agencias no pueden ignorar sus necesidades de financiación ni la importancia de su mandato de protección de la población refugiada. Por lo tanto, el resultado más probable consiste en una estrategia continua de improvisación entre uno y otro imperativo. Sin embargo, ante un panorama geopolítico cambiante y el cuestionamiento creciente de

las políticas liberales de asilo, este ejercicio de equilibrio se torna cada vez más difícil.

Frowin Rausis

Investigador postdoctoral, Universidad de Ginebra (Suiza)

frowin.rausis@unige.ch

X: @FrowinRausis

Maud Bachelet

Estudiante de doctorado, Universidad de Ginebra (Suiza)

maud.bachelet@unige.ch

linkedin.com/in/maud-bachelet-3532411b9/

Philipp Lutz

Investigador principal, Universidad de Ginebra (Suiza), y profesor asistente, Vrije Universiteit Amsterdam (Países Bajos)

p.lutz@vu.nl

X: @LutzPhilipp

Maud Bachelet y Philipp Lutz agradecen el apoyo financiero de Swiss National Science Foundation (Fundación Nacional Suiza para la Ciencia) (proyecto 208858) y Frowin Rausis, el de la Secretaría de Estado para la Educación, Investigación e Innovación de Suiza (contrato 22.00569).

1. *El análisis que se presenta en esta contribución acerca de la financiación de las Naciones Unidas destinada a la población refugiada se basa en las estadísticas de financiación de las agencias correspondientes al período entre 1990 y 2022. Para el ACNUR, se utilizan los estados financieros auditados (1990-2001) y el Informe Global del ACNUR (2002-2022). En el caso del UNRWA, extraemos la información del Informe del Comisionado General del UNRWA (1990-2004) y de los datos oficiales sobre las contribuciones de cada Estado que se presenta en la página web del UNRWA (2006-2022).*
2. *Ministerio de Inmigración e Integración, República de Austria (2018) Vision for a Better Protection System in a Globalized World (2018) [en inglés] bit.ly/vision-better-protection*
3. *ACNUR (2021) 'UNHCR Observation on the Proposal for amendments to the Danish Alien Act' [en inglés] bit.ly/unhcr-amendments-danish-alien-act*
4. *ACNUR (2024) 'UNHCR calls on EU to ensure Asylum Pact is implemented with protection at its core' [en inglés] bit.ly/unhcr-calls-eu-asylum-pact-implemented*
5. *Véase Cole Georgia (2021) 'Los Estados donantes no signatarios y ACNUR' en RMF 67: cuestiones de financiación e influencia www.fmreview.org/issue67/cole-3/*
6. *Véase lista de socios nacionales del ACNUR en bit.ly/unhcr-national-partners*
7. *ACNUR (2024) 'Unearmarked funding makes a difference in the lives of people living amidst neglected humanitarian crises' [en inglés] bit.ly/unhcr-unearmarked-funding*

Falta de financiación en situaciones de desplazamiento prolongado: caso de estudio sobre alojamiento en la RDC

Rémy Kalombo

En la República Democrática del Congo (RDC), la crisis de desplazamientos continuos y prolongados y la financiación insuficiente están obligando a actores humanitarios a poner en riesgo aspectos de calidad y cobertura, lo que dificulta incluso más que las personas desplazadas puedan reconstruir sus vidas.

Los conflictos armados, los conflictos intercomunitarios y los desastres naturales siguen forzando a millones de personas en la RDC a abandonar sus hogares. Según un resumen de las necesidades humanitarias¹ (de OCHA, la agencia humanitaria de la ONU) elaborado recientemente, en la actualidad hay más de seis millones de personas desplazadas dentro de la RDC.

Muchas personas están viviendo en alojamientos improvisados y asentamientos informales, donde el acceso al agua potable es limitado y no reciben educación para sus hijos e hijas. Para suplir estas necesidades, el plan de respuesta humanitaria interinstitucional² para la RDC se centra en dos objetivos principales: salvar vidas y mejorar las condiciones en que viven las personas afectadas. Este enfoque busca cubrir las necesidades más urgentes, al tiempo que fortalece la resiliencia y promueve el nexo con esfuerzos de desarrollo y consolidación de la paz. Sin embargo, esta ambición se ve frustrada por el desafío que representa obtener financiación. En lugar de armonizarse con estos objetivos estratégicos, las respuestas se ven determinadas por la naturaleza y el nivel de la financiación disponible.

El propósito de este artículo es describir el grado en que la financiación que se asigna al sector de alojamiento –que, por naturaleza, está orientada a las emergencias– limita la posibilidad que tienen los actores humanitarios de asegurar el acceso a vivienda decente y digna para las personas desplazadas.

Financiación insuficiente y brechas persistentes en la respuesta humanitaria

La RDC atraviesa una situación de crisis persistente en la cual las necesidades se siguen acrecentando sin que la financiación

se mantenga al mismo nivel, o esta incluso se reduce de un año a otro. Según datos del Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU³, en los últimos tres años se ha recibido menos del 60 % de los fondos necesarios para cubrir el plan de respuesta humanitaria para la RDC. El sector de alojamiento es uno de los que reciben menos fondos, y apenas obtuvo el 30 % de la financiación en el mismo período.

La multiplicidad de crisis en el mundo ha mellado la posibilidad que tienen los donantes principales de honrar el principio de financiación basada en necesidades. Esto profundizó la brecha entre las necesidades humanitarias y la financiación disponible para muchos países. El volumen de financiación también se ve afectado por la cobertura que hacen los medios de comunicación internacionales sobre las crisis, que brinda un incentivo para la acción. Por último, muchos donantes eligen un conjunto estratégico de países a los cuales abocar sus intervenciones sostenidas, y estas elecciones a menudo se orientan en función de vínculos históricos, aspectos de geopolítica y el interés nacional.

Prestar ayuda a un número creciente de personas con fondos limitados y menguantes representa uno de los principales desafíos que enfrentan los actores humanitarios en el sector de alojamiento. Este desafío se torna incluso más significativo debido a que la continuidad de conflictos puede ocasionar desplazamientos múltiples que provoquen crisis renovadas y sumen una vez más a las personas en la precariedad y la vulnerabilidad, incluso después de haber recibido ayuda.

Para hacer frente a este desafío, los actores del área de alojamiento humanitario han

optado por un enfoque de priorización que se centra en las personas que han sufrido desplazamiento en los 12 meses precedentes y en áreas donde se experimentan al menos otras dos crisis, como epidemias, inseguridad alimentaria o desnutrición. De este modo, se excluye automáticamente de la respuesta a un área que solo se haya visto gravemente afectada por desplazamiento interno, aunque las personas que estén allí a menudo vivan en condiciones de precariedad extrema.

Incluso después de esta priorización doble, los fondos asignados siguen siendo insuficientes para cubrir la respuesta programada. Por lo tanto, millones de personas siguen viviendo en alojamientos informales e inadecuados. La mayoría se encuentran en áreas rurales, donde la infraestructura, el acceso a los servicios sociales básicos y las oportunidades de trabajo son sumamente limitados. Esto hace que dependan completamente de la ayuda humanitaria, la cual no es suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Esta situación tiene consecuencias nefastas para la salud física y mental, el sentido de dignidad y la seguridad de las poblaciones afectadas, así como para sus posibilidades de protegerse contra las amenazas, en particular, la violencia de género. La falta de alojamiento adecuado tiene un impacto directo en la protección, la dignidad y el acceso a servicios esenciales para las personas afectadas por conflictos. También tiene impactos indirectos más generales en la salud, la integración comunitaria, los medios de vida y los casos de violencia de género⁴.

El alojamiento en condiciones de hacinamiento con aire de mala calidad y estrés térmico son perniciosos para la salud y aumentan el riesgo de enfermedades infecciosas y mortalidad infantil. En la RDC, las áreas que se encuentran más afectadas por el desplazamiento suelen ser también las más damnificadas por epidemias como el cólera y el ébola.

El alojamiento adecuado es fundamental para el proceso de recuperación, el acceso a medios de vida y la reintegración en la esfera social y económica. Cuando no hay alojamiento decente, no se cuenta con una base estable a partir de la cual acceder a otros servicios como atención médica, educación y agua salubre e

instalaciones sanitarias.

El impacto de hacer concesiones

Los actores dedicados a cuestiones vinculadas con alojamiento humanitario enfrentan desafíos constantes para encontrar un equilibrio entre la calidad de la respuesta que se brindará y la tasa de cobertura que puede lograrse. A menudo, se hacen concesiones en cuanto a calidad, en favor de una mayor cobertura.

La respuesta de alojamiento humanitario es un proceso que se inicia con la distribución de kits vitales de alojamiento en emergencias y que debería favorecer la provisión de alojamiento duradero para las personas afectadas. Para cumplir con los requisitos de los donantes y abordar la brecha en cuanto a financiación, el grupo temático sobre alojamiento ha reducido el costo del paquete de intervención a USD 150 para refugios de emergencia y USD 350 para alojamiento duradero. Con este nivel de costos, es imposible cumplir con las normas mínimas necesarias para garantizar el acceso a alojamiento adecuado para las personas en situación de necesidad. El concepto de 'aceptabilidad' destaca la importancia de incluir una óptica de los asentamientos y considerar la identidad cultural, la protección, el bienestar físico y la disponibilidad de servicios básicos en una respuesta relacionada con el alojamiento⁵.

Más del 80 % de la financiación destinada al sector de alojamiento se utiliza en intervenciones de emergencia, lo que consiste principalmente en kits para alojamientos livianos y la construcción de alojamientos semiduraderos. La falta de financiación limita el proceso de respuesta relacionada con el alojamiento, en su fase de asistencia inicial, al objetivo único de salvar vidas. Esto implica que las personas que reciben ayuda en refugios de emergencia (cuyos materiales tienen una vida útil limitada a aproximadamente seis meses) no se benefician de ningún tipo de renovación, incluso si permanecen en los campamentos por largos períodos.

Perspectivas a futuro

Este caso de estudio muestra el impacto que puede tener la falta de financiación en la respuesta al desplazamiento prolongado en el contexto de la RDC. En este país, que presenta una de las cifras más altas de personas

desplazadas internas del mundo y uno de los niveles más bajos de financiación, los actores humanitarios con frecuencia enfrentan el desafío de equilibrar los costos, la cobertura, la calidad y la durabilidad.

La financiación seguirá siendo algo complejo en los años venideros, conforme cada vez más países se vean afectados por crisis y desplazamiento climático. En este contexto, para mejorar la respuesta, deben considerarse las recomendaciones que se enumeran a continuación:

- Mejorar la localización con el fin de optimizar los costos operativos y así facilitar la transferencia de habilidades y el fortalecimiento de capacidades para movilizar fondos. Un ejemplo de ello es el Programa ToGETHER⁶, que busca alentar la localización en la RDC.
- Fortalecer el nexo entre el sector humanitario y el de desarrollo para aprovechar fondos adicionales de los actores de desarrollo y del sector privado. La financiación para el desarrollo ofrece la posibilidad de mayor flexibilidad y largo plazo, para así cubrir el resto del proceso hasta llegar a la vivienda duradera en las áreas de desplazamiento prolongado que ya no reciben financiación humanitaria. Una iniciativa que intenta lograr esto es el programa de ONU-Habitat denominado "Desarrollo urbano controlado,

vivienda y reducción de la desigualdad', que apunta a mejorar el acceso a vivienda duradera, pero se necesitan más iniciativas y a mayor escala.

- Formular un enfoque integrado con otros sectores para mejorar el suministro y asegurar que los hogares que se benefician del alojamiento también tengan fácil acceso al agua, la electricidad y otros servicios básicos.
- Ayudar a las personas a acceder a trabajos para que puedan ser más autosuficientes y tengan la posibilidad de encargarse de los demás aspectos del proceso de mejora de sus viviendas, para así reducir la presión sobre el sistema humanitario.

Rémy Kalombo

Especialista en Monitoreo y Evaluación, ACNUR

kalombor@unhcr.org

[linkedin.com/in/rémykalombo/](https://www.linkedin.com/in/rémykalombo/)

1. bit.ly/drc-humanitarian-needs-2024
2. bit.ly/drc-humanitarian-response-2024
3. <https://fts.unocha.org/plans/1187/summary>
4. InterAction y USAID (2019) *The Wider Impacts of Humanitarian Shelter and Settlements Assistance* [en inglés] bit.ly/wider-impacts-humanitarian-shelter
5. <https://www.spheredstandards.org/es/manual-2018/>
6. bit.ly/together-drc

Beneficios de facilitar que personas refugiadas rohinyás en Bangladés accedan a sistemas bancarios

Mohammad Azizul Hoque, Tasnuva Ahmad y Mohammed Taher

Acceder a sistemas bancarios formales permitiría que personas refugiadas rohinyás en Bangladés reciban remesas a través de canales lícitos. Esto supondría beneficios para las personas refugiadas, la respuesta humanitaria y la economía y la seguridad de ese país.



Mujer rohinyá en el campamento de refugiados de Cox's Bazar contempla los refugios cercanos. Autoría: Abdullah, voluntario de investigación sobre personas refugiadas del CPI

La crisis de personas refugiadas rohinyás en Bangladés, que se distingue por un volumen reducido de fondos humanitarios y obstáculos al acceso financiero, obliga a esas personas a recurrir a métodos de financiación informales y precarios. Ante una situación de apatridia, pobreza y ayuda menguante, las personas refugiadas rohinyás dependen cada vez más de remesas procedentes de la diáspora de esa comunidad, que se encuentra principalmente en Malasia, Arabia Saudita y otros países de Medio Oriente. En 2020, casi el 39 % de las familias rohinyás en Bangladés tenían algún familiar en otro país, y un 21 % de los hogares

habían recibido una remesa el año precedente¹. No obstante, tanto las personas beneficiarias como quienes envían fondos se topan con obstáculos al momento de transferir dinero por mecanismos formales y, por ende, se ven obligados a recurrir a mecanismos informales que involucran a numerosos intermediarios, demoras y aspectos ineficientes.

A fin de explorar las dinámicas relacionadas con las remesas que reciben las personas refugiadas rohinyás en Bangladés, el Centro por la Paz y la Justicia (CPI, por sus siglas en inglés) llevó a cabo investigaciones cualitativas en forma conjunta con voluntarios de esta comunidad refugiada

y se valió de la red de confianza informal de CPJ en ocho campamentos distintos en los subdistritos de Ukhiya y Teknaf de Cox's Bazar². Un equipo de investigación comunitario de CPJ organizó varias consultas con integrantes de la red de confianza y seis entrevistas exhaustivas con distintas partes interesadas. Se analizaron los obstáculos estructurales que enfrentan personas refugiadas rohinyás para acceder a sistemas financieros formales, los riesgos e ineficiencias de usar vías informales para las remesas y los impactos de las remesas en las personas destinatarias, el país anfitrión y la economía.

Prácticas y desafíos relacionados con las remesas en la actualidad

En este momento, las personas refugiadas rohinyás utilizan sobre todo vías informales para realizar transacciones financieras. Tales vías incluyen el servicio financiero móvil bKash, que goza de gran popularidad; Hundi, un acuerdo verbal o plasmado en papel por el cual se estipula el pago de una cantidad determinada, y Hawala, un sistema informal y tradicional de transferencia de dinero que se basa en la confianza y en una red de intermediarios. Se excluye a las personas refugiadas en Bangladés de servicios de transferencia más formales, como Western Union.

El uso de bKash implica recurrir a la asistencia de personas de confianza como anfitriones, personal de ONG o personas refugiadas que ya están arraigadas y que llegaron en 1992 y con anterioridad. Según una de las personas entrevistadas:

“Las personas pueden visitar a un agente cercano de bKash, indicar su número de teléfono celular y datos de la operación, y recibir dinero en forma instantánea en su billetera móvil. Enviar dinero a Myanmar implica agregar un cargo adicional por envío de entre 30 y 50 takas bangladesíes (BDT) por cada BDT 1000 (el equivalente de entre USD 0,25 y 0,42 por cada USD 8,37)”. Estas operaciones involucran riesgos, ya que la detección por el Gobierno podría dar lugar a que se impongan consecuencias severas. Las personas refugiadas rohinyás pueden enfrentar multas y hostigamiento si la policía descubre que tienen cuentas de bKash. Una persona entrevistada compartió su experiencia:

“En una ocasión, me estaba dirigiendo a otro campamento. La policía revisó mi teléfono y encontraron aplicaciones de bKash, en las cuales figuraba que había recibido remesas por 20 000 takas. Me quitaron mi teléfono y el dinero”.

El sistema Hawala es una modalidad de transferencia de dinero informal y tradicional que se basa en la confianza y en una red de intermediarios. Conforme lo describió una persona entrevistada de un campamento rohinyá, este sistema funciona sin que haya un traspaso físico de dinero de manera transnacional, requiere el pago de una comisión y depende de la confianza y la honestidad entre intermediarios. La falta de supervisión formal implica que, si hay alguna controversia, es muy improbable que esta pueda tener una resolución justa, y podría haber fraude financiero sin posibilidad de recurrir a la justicia. Las comisiones por transacción para personas refugiadas rohinyás en Cox's Bazar se han disparado, y esto eleva de manera significativa el costo de enviar dinero. Si bien recurrir a familiares puede contribuir a que haya menos cargos, es habitual que los intermediarios desconocidos exijan comisiones elevadas.

Esta economía informal no solo limita la seguridad financiera de las personas refugiadas rohinyás, sino que además priva de ingresos al país de acogida (tanto de parte de quien realiza el envío como de quien lo recibe), dado que estas transacciones eluden las vías económicas formales. Pese a estas dificultades, y en un contexto de recortes a la ayuda humanitaria, las remesas siguen siendo fundamentales para la comunidad refugiada rohinyá en Bangladés, que las utiliza para cubrir necesidades básicas como alimentos, vestimenta y gastos médicos.

Por qué se excluye a personas rohinyás del sistema financiero en Bangladés

Obstáculos estructurales

Las personas refugiadas rohinyás en Bangladés son clasificadas como Nacionales de Myanmar Desplazados por la Fuerza. Conforme a esta clasificación, no se las reconoce oficialmente como personas refugiadas ni se las considera elegibles para ningún tipo de documentos emitidos por Gobiernos, (como documentos de identidad nacionales, certificados de nacimiento,

escrituras sobre terrenos o pasaportes) que les permitirían acceder al sistema financiero.

Política ad-hoc y voluntad política insuficiente

La política del Gobierno de Bangladés con respecto a la población rohinyá ha sido a corto plazo y ad-hoc, y se centra en repatriar a casi un millón de personas refugiadas a Myanmar. Entre estas prioridades no se incluye facilitar el acceso al trabajo ni al sistema financiero en Bangladés.

El enfoque temporario en cuanto a políticas orienta la gobernanza en los campamentos y el marco regulatorio de las ONG. El Gobierno de Bangladés no aprueba los proyectos de ONG que tienen una duración mayor a un año. Sin embargo, continúa la guerra civil en Myanmar y la población rohinyá y otros grupos étnicos siguen abandonando sus hogares. Han pasado más de siete años desde la afluencia de más de 740 000 personas refugiadas rohinyás a Bangladés en 2017, y 30 años desde que se produjeron algunos de los desplazamientos anteriores de personas rohinyás.

Temor a la integración social y resistencia comunitaria

Se observa cierta aprehensión entre los responsables de políticas con respecto a que la integración financiera de personas refugiadas pueda afectar a la economía y al mercado laboral local, lo cual podría redundar en una mayor competencia. Les preocupa que permitir que las personas rohinyás accedan al sistema financiero también facilite su integración social y cultural en Bangladés y que entonces estas personas no regresen nunca a Myanmar. El Gobierno anterior de Bangladés (de agosto de 2017 a agosto de 2024) tenía presente la resistencia cada vez mayor a políticas públicas relativas a la integración de personas rohinyás en la comunidad local y, en respuesta, impusieron restricciones a la circulación fuera de los campamentos e instalaron una cerca con púas.

Otra inquietud, que mencionaron algunos medios de Bangladés³, es que este es un país con sobrepoblación que no está en condiciones de albergar a otro millón de personas refugiadas rohinyás. Por ende, el Gobierno es renuente a crear oportunidades para los rohinyás que podrían alentarles a quedarse en forma

definitiva o instar a quienes quedan en Myanmar a migrar a Bangladés.

Otredad y narrativas contra la población rohinyá

Nuestro estudio demuestra que las actitudes inicialmente empáticas de las comunidades de acogida hacia las personas refugiadas rohinyás han empezado a mermar. Hay cada vez más desconfianza entre la población local bangladesí y las personas rohinyás, y esto ha provocado mayor descontento y tensión entre responsables de políticas gubernamentales.

Un estudio de CPJ de comienzos de 2019 refleja el aumento de percepciones contra las personas rohinyás⁴, que puede asociarse a la inestabilidad creciente en las zonas fronterizas entre Bangladés y Myanmar y un incremento en la delincuencia en campamentos de personas refugiadas. En diversos estudios, se detectaron inquietudes crecientes con respecto a temas como venta de estupefacientes y la posibilidad de una crisis alimentaria⁵. A su vez, algunos categorizan a las personas rohinyás como extranjeras que no pertenecen a Bangladés. Estas narrativas influyen de manera negativa en las dinámicas de políticas en repudio a las personas rohinyás y la cuestión de su acceso al sistema financiero. Algunas personas locales perciben a la población rohinyá como una amenaza (“que destruye la economía de Bangladés” o “perjudica a Bangladés”) y promueven la idea de que se la envíe de regreso a Myanmar.

Consideraciones de seguridad

El Gobierno de Bangladés está renuente a abrir espacios cívicos para la población rohinyá, en especial el acceso financiero, debido al temor con respecto a la seguridad nacional, el fraude y el lavado de dinero. Existe la percepción de que podría beneficiarse a la criminalidad y a grupos armados en la frontera y de que esto alentaría el contrabando de drogas y el comercio ilegal de armas y otros bienes, lo cual conllevaría una escalada en la inseguridad regional. Este temor se intensificó hace poco, dado que el Ejército de Arakán y las Organizaciones Solidarias Rohinyás en Myanmar se enfrentan en una guerra civil con fuerzas militares gubernamentales, lo cual provocó un mayor aislamiento en las zonas fronterizas. A menudo, estos grupos armados

dependen de comunidades en la frontera para obtener insumos y tratos sobre armas.

Beneficios de facilitar que personas rohinyás en Bangladés accedan a sistemas financieros

Para las personas rohinyás refugiadas

La posibilidad de acceder al sistema bancario brindaría a la población rohinyá una oportunidad de mayor estabilidad financiera. Les resultaría más sencillo y menos costoso recibir remesas, que podrían reducir su dependencia absoluta de la ayuda.

Para la gobernanza

Actualmente, las personas refugiadas recurren a mecanismos informales para realizar transferencias de dinero que son riesgosas, costosas y podrían contribuir de manera directa o indirecta a actividades ilegales, como el contrabando transnacional, ya que las autoridades no pueden rastrear tales transacciones. Legalizar sus transacciones financieras aportaría mejores datos con fines de monitoreo. Esto, a su vez, ayudaría a prevenir el lavado de dinero y la criminalidad transfronteriza.

Para la economía de Bangladés

Los mecanismos formales de remesas redundarían en un incremento sustancial del ingreso de flujos financieros, lo cual podría impulsar de manera general a la economía de Bangladés. La escasez reciente de dólares estadounidenses que se produjo en el sistema de la reserva nacional de Bangladés generó desafíos en la importación de artículos esenciales, como alimentos y combustibles. Las remesas de la diáspora rohinyá contribuirían a propulsar los ingresos de Bangladés.

Crear oportunidades y reducir las actividades ilegales

Limitar el acceso de personas refugiadas rohinyás a servicios financieros en Bangladés exacerba su situación de vulnerabilidad y marginación. Los sistemas informales de transferencia de dinero, como Hawala, Hundi y plataformas bancarias que se utilizan a través de teléfonos móviles, como bKash, no son

eficientes y plantean complejidades jurídicas. Si se formaliza el acceso a las remesas, se podría reducir la dependencia de la ayuda humanitaria, cuyo volumen es insuficiente y está en riesgo de verse recortada incluso más. Las remesas también podrían posibilitar que las personas refugiadas inviertan en actividades económicas a pequeña escala, y esto se traduciría en mejoras en su bienestar. Que haya una regulación de los flujos de remesas podría contrarrestar las actividades ilegales provocadas por la urgente situación económica, y reportar beneficios económicos y de seguridad para Bangladés, debido al mayor grado de supervisión y transparencia.

Mohammad Azizul Hoque

Académico y consejero, Unidad de Estudios sobre Personas Refugiadas, Centro por la Paz y la Justicia, Universidad Brac, Bangladés

azizul.hoque@bracu.ac.bd

linkedin.com/in/azizul-hoque-358039b2/

Tasnuva Ahmad

Asociada principal de investigación, Centro por la Paz y la Justicia, Universidad Brac, Bangladés

tasnuva.ahmad@bracu.ac.bd

linkedin.com/in/tasnuva-ahmad-04a78359/

Mohammed Taher

Voluntario de Investigación sobre Personas Refugiadas Rohinyá, campamentos de personas refugiadas de Cox's Bazar, Bangladés

muhammادتahair351935352@gmail.com

1. Asia Foundation (2020) *Navigating at the margins: Family, mobility and livelihoods amongst Rohingya refugees in Bangladesh* [en inglés] bit.ly/rohingya-family-mobility-livelihoods
2. Véase Hoque M A, Ahmad T y Prova T K (2023) 'Community-Based Research in Fragile Contexts: Reflections From Rohingya Refugee Camps in Cox's Bazar, Bangladesh' [en inglés], *Journal on Migration and Human Security*, vol 11: 1 bit.ly/rohingya-refugee-camps-coxs-bazar
3. bit.ly/rohingya-fleeing-bangladesh
4. bit.ly/peace-building-coxs-bazar
5. Véase Ansar A y Khaled A F M (2021) 'From solidarity to resistance: host communities' evolving response to the Rohingya refugees in Bangladesh' [en inglés], *Journal of International Humanitarian Action*, vol 6 bit.ly/host-communities-Bangladesh

Manténgase al día con la RMF

Para estar al tanto de las novedades de la RMF, suscríbese a nuestra lista de distribución o síganos en las redes sociales:

✉ www.fmreview.org/es/fmr-alerts

✂ @FMReview

in [linkedin.com/company/forced-migration-review](https://www.linkedin.com/company/forced-migration-review)

f facebook.com/FMReview

🦋 [@fmreview.bsky.social](https://fmreview.bsky.social)

Apoye a la RMF

Nuestra revista es gratuita y de acceso libre. La publicamos gracias al generoso apoyo de donantes que comparten nuestros valores y objetivos. Le invitamos a que considere donar a través del siguiente enlace: tinyurl.com/FMRdonate.

Para realizar una donación institucional o si desea dialogar sobre una posible alianza con la RMF, póngase en contacto con nosotros al correo fmr@qeh.ox.ac.uk.

Publique en la RMF

Para conocer más sobre las oportunidades de publicar en la RMF, visite: www.fmreview.org/es/write-for-us

