

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 62
octubre 2019

Retorno

*¿voluntario, seguro,
digno y duradero?*



Y además, una minisección sobre :
Hacia el entendimiento y el tratamiento de las
causas profundas del desplazamiento



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

La Revista Migraciones Forzadas (RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados.

Personal

Marion Couldrey y
Jenny Peebles (Editoras)
Maureen Schoenfeld (Asistente
de Promoción y Financiación)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of
International Development,
University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad:

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan las editoras o del RSC.



ISSN 1460-9819

Diseñado por:

Art24 www.art24.co.uk

Impresa por:

Fine Print Services Ltd
www.fineprint.co.uk



De las editoras

El retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad como solución duradera al desplazamiento ha sido durante mucho tiempo un principio básico del régimen internacional de los refugiados. En los 20 artículos sobre el **Retorno** incluidos en este número de RMF, los autores exploran los diferentes obstáculos para lograr un retorno sostenible, algunos comunes en distintas situaciones de desplazamiento, mientras que otros son específicos de ciertos contextos. Muchos de los autores que participan tratan la necesidad de prevenir el retorno prematuro o forzado, y de los riesgos que pueden acarrear. También hablan sobre las suposiciones y percepciones que influyen en la política y la práctica. Los ejemplos de buenas prácticas y las observaciones sobre los resultados de las investigaciones presentadas en este número proceden de todas partes del mundo.

El número también contiene una minisección titulada **Hacia el entendimiento y el tratamiento de las causas profundas del desplazamiento**, preparado para servir de base a los debates del primer Foro Mundial sobre los Refugiados que tendrá lugar en diciembre de 2019. Esta compilación de artículos escritos por autores miembros de la ONU, de ONG y del mundo académico busca mejorar el entendimiento colectivo de algunas de las causas profundas del desplazamiento.

Queremos agradecer a Jeff Crisp (Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford) y a Sarah Wansa (Rosa Luxemburg Stiftung, oficina de Beirut) su ayuda como asesores del tema principal de este número de RMF, y a Perveen Ali, Annabel Mwangi y Emilie Wiinblad Mathez (ACNUR) por su ayuda con la minisección. También nos gustaría dar las gracias a Act Church of Sweden, Refugees International, Rosa Luxemburg Stiftung y ACNUR por su generoso apoyo financiero para este número en particular.

RMF 62 se encuentra disponible en línea en varios formatos en www.fmreview.org/es/retorno:

- Revista completa con minisección
- Resumen (lista de contenidos ampliada con códigos QR/enlaces web)
- Minisección sobre las causas profundas (folleto aparte)

Todos los artículos están disponibles de forma individual en formato PDF, HTML y podcast. Este número está disponible en **inglés, árabe y español** (por desgracia, no hemos podido conseguir suficientes fondos para publicarlo también en francés). Si desea obtener copias impresas, le rogamos que nos envíe un correo electrónico a fmr@qeh.ox.ac.uk.

Temas principales para próximas ediciones (véase www.fmreview.org/es/proximas-ediciones): Ciudades y pueblos (febrero); Trata y tráfico / La crisis climática y las comunidades locales (tema doble, junio); Reconociendo a los refugiados / minisección sobre migrantes desaparecidos (octubre).

Saludos cordiales,

Marion Couldrey y Jenny Peebles
Editoras, Revista Migraciones Forzadas

Imagen de portada:

Refugiados somalíes en Dadaab, Kenia, que se disponen a regresar a Somalia, 2016.

ACNUR/Assadullah Nasrullah



RMF 62 es un proyecto financiado por Rosa Luxemburg Stiftung en Beirut con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Revista Migraciones Forzadas y no refleja necesariamente la postura de Rosa Luxemburg Stiftung.

Retorno

4 Obstáculos comunes para el retorno: los rohinyá y los sursudaneses

Daniel P Sullivan

7 Los retornos de los sursudaneses: percepciones y respuestas

Catherine Huser, Andrew Cunningham, Christine Kamau y Mary Obara

11 La toma de decisiones de los refugiados sobre el retorno

Chloe Sydney

13 Los refugiados tamiles de Sri Lanka en la India: ¿retorno o integración?

Amaya Valcárcel Silveira

16 El trabajo con las comunidades “que se quedan”: la experiencia de Eritrea

Georgia Cole

18 Los principios de repatriación bajo presión

Jeff Crisp

22 Soluciones duraderas para los niños retornados

Stefanie Barratt, Marion Guillaume y Josiah Kaplan

25 El regreso de los refugiados sirios del Líbano

Tamirace Fakhoury y Derya Ozkul

27 Fomentar el retorno de los sirios: el enfoque fragmentado de Turquía

Zeynep Sahin Mencutek

30 La política del retorno de Jordania a Siria

Julia Morris

33 Replantear las soluciones para los refugiados somalíes en Kenia

Peter Kirui y Suzanne Francis

35 Educar para el retorno: refugiados somalíes en Dadaab

Ochan Leomoi, Abdikadir Abikar y HaEun Kim

37 ¿Forzado a regresar? La facilitación del retorno de los refugiados a Myanmar

Yuka Hasegawa

40 Un intento de cese prematuro

Hamsa Vijayaraghavan y Pallavi Saxena

42 Repatriación con dignidad

Kerrie Holloway

45 El regreso de las minorías: el camino a casa

Djordje Stefanovic y Neophytos Loizides

47 La preparación jurídica para el retorno a Siria

Martin Clutterbuck, Laura Cunial, Paola Barsanti y Tina Gewis

51 Opciones emergentes para hallar soluciones duraderas en Darfur

Zurab Elzarov

54 La reintegración política y económica: la clave para el éxito del retorno

Barbra N Lukunka y Peter de Clercq

56 Los retornos en entornos complejos: el caso de Sudán del Sur

Babette Schots y Garth Smith

Hacia el entendimiento y el tratamiento de las causas profundas del desplazamiento

60 Prevenir el desplazamiento, abordar las causas profundas y la promesa del Pacto Mundial sobre los Refugiados

Volker Türk

64 Transferir el poder y cambiar las prácticas para respaldar la construcción de paz dirigida a nivel local

Alex Shoebridge

67 La tierra y los conflictos: pasos hacia la paz

Oumar Sylla, Ombretta Tempra, Filiep Decorte, Clarissa Augustinus e Ismael Frioud

71 La prevención de conflictos a nivel comunitario y la consolidación de la paz en la República Democrática del Congo y Somalia

Wale Osofisan y Shuna Keen

75 La violencia de las pandillas, la violencia de género y los delitos de odio en Centroamérica: la respuesta del Estado frente a su responsabilidad

Vickie Knox

78 La cuestión de los refugiados palestinos: causas profundas y cómo salir del punto muerto

Francesca P Albanese y Damian Lilly

81 Espacios de resiliencia: reformular la protección

Pablo Cortés Ferrández

Gracias a todos nuestros donantes

Act Church of Sweden • ADRA International • Catholic Relief Services - USCCB • Danish Refugee Council • Dubai Cares • Government of the Principality of Liechtenstein • ICRC • IDMC • International Rescue Committee • IOM • Jesuit Refugee Service • Martin James Foundation • Mohammed Abu-Risha • Open Society Foundations • Oxfam • Oxfam IBIS •

Refugees International • RET International • Rosa Luxemburg Stiftung • Southern New Hampshire University • Swiss Agency for Development and Cooperation • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UK Research and Innovation/Global Challenges Research Fund • UNHCR • UNOCHA • Women's Refugee Commission

También nos gustaría agradecer a todos los que han hecho donaciones en línea:

www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Obstáculos comunes para el retorno: los rohinyá y los sursudaneses

Daniel P Sullivan

Las barreras comunes al retorno en los casos de los refugiados rohinyá y de los desplazados internos sursudaneses suscitan serias dudas acerca de cuál sería la forma de garantizar su carácter voluntario y seguridad.

El 15 de noviembre de 2018, varios autobuses hicieron parada en el campo de refugiados rohinyá de Unchiprang en Bangladés como parte de la organización de un proceso de repatriación tras un acuerdo entre los gobiernos de Bangladés y Myanmar. Los autobuses permanecieron en los campamentos todo el día, pero se marcharon vacíos. Ni un solo refugiado rohinyá quiso regresar voluntariamente a Myanmar. Bangladés y los funcionarios de las Naciones Unidas calificaron este ejercicio como una demostración exitosa de su compromiso con el retorno voluntario, a pesar de que resultó en un aumento de los problemas de salud mental en una población ya muy traumatizada.

Al mismo tiempo, en Sudán del Sur se estaba intensificando la presión política en favor del regreso de los desplazados internos, a pesar de la profunda preocupación por la inseguridad y la capacidad de prestar servicios en condiciones de seguridad en las zonas propuestas para el regreso. La gravedad de estas preocupaciones se puso de manifiesto a finales de noviembre, cuando 125 mujeres, muchas de ellas desplazadas internas, fueron agredidas sexualmente durante un período de tan solo 10 días cuando se dirigían a recoger suministros o a los puntos de distribución de alimentos cerca de la localidad de Bentiu.

Estos son solo dos de entre un creciente número de países en los que está aumentando la presión política para lograr retornos forzados o prematuros. Dinámicas similares entran en juego en Afganistán, la República Centroafricana, Etiopía, Irak, Siria y Venezuela. Con la reducción del espacio para las soluciones tradicionales al desplazamiento (reasantamiento, integración y repatriación voluntaria), cada vez es mayor el riesgo de que se produzcan retornos forzosos en los no se cumpla con los estándares internacionales de seguridad, voluntariedad y dignidad.

Los refugiados rohinyá y los desplazados internos sursudaneses

Cerca de un millón de refugiados rohinyá viven actualmente en campamentos de Bangladés

y, desde agosto de 2017, la gran mayoría se han visto obligados a huir de una campaña de limpieza étnica en Myanmar. Varios cientos de miles de rohinyá permanecen en el estado de Rakáin, en Myanmar, con derechos muy restringidos y un acceso limitado a la ayuda exterior. Entre ellos, más de 120 000 desplazados internos rohinyá llevan desde 2012 viviendo en campamentos de desplazados en el estado de Rakáin en lo que Naciones Unidas ha descrito como unas condiciones deplorables. Si bien cabe señalar que en la fecha en la que redactamos este artículo el Gobierno de Bangladés no ha obligado a ningún rohinyá a regresar a Myanmar, empieza a surgir presión para que lo hagan. Los acontecimientos del 15 de noviembre —y un ejercicio similar con resultados parecidos que tuvo lugar en agosto de 2019— mostraron la voluntad de llevar los retornos al límite, sin tener en cuenta sus perjuicios para la población.

En Sudán del Sur, se está ejerciendo una presión similar para que se produzcan retornos, en especial de los casi 200 000 desplazados internos que viven en los emplazamientos de protección de civiles (PoC, por sus siglas en inglés) que se encuentran bajo supervisión de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés). Los emplazamientos de PoC han sido calificados a la vez como la mejor y la peor idea de la ONU en Sudán del Sur. Por un lado, no hay duda de que salvaron decenas de miles de vidas cuando las fuerzas de la paz de las Naciones Unidas refugiaron a los civiles que se estaban exiliando en medio de un clima de violencia. Por otro, los emplazamientos de PoC solo estaban destinados a proporcionarles refugio durante unos pocos días. Más de cinco años después, están plagados de delincuencia, los servicios están al límite y la población se encuentra en gran medida ociosa y frustrada. El acuerdo de paz firmado en septiembre de 2018 redujo la violencia en Sudán del Sur y aumentó los debates sobre los retornos de los que se encontraban en los emplazamientos de PoC y también de los restantes 1,5 millones de desplazados

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

internos, además de otros 2,3 millones de refugiados sursudaneses que se han exiliado a los países vecinos. En los emplazamientos de PoC los debates han pasado de la cautela a —como dijo un observador al autor— considerar como una “realidad aceptada” la intensificación de los esfuerzos para cerrarlos¹.

Obstáculos comunes al retorno

La constante inseguridad: Las entrevistas con refugiados rohinyá recién llegados a Bangladés en febrero y abril de 2019 pusieron de manifiesto el acoso constante, las detenciones arbitrarias y los trabajos forzados en Myanmar, y revelaron que su gobierno no solo no está creando las condiciones propicias para el regreso, sino que está aplicando activamente políticas que hacen aún más peligrosa su situación. Entre ellas se incluyen restricciones al libre tránsito, la limitación del acceso a la ayuda y la construcción sobre antiguos poblados rohinyá. Se han desencadenado enfrentamientos entre un grupo armado que no es de etnia rohinyá y el ejército de Myanmar en el norte del estado de Rakáin, que es el lugar al que los refugiados rohinyá probablemente regresarían². Del mismo modo, una de las razones que los sursudaneses que se encuentran en emplazamientos de PoC citan con mayor frecuencia para no regresar es la constante falta de seguridad. Sigue habiendo focos de inestabilidad y muchas personas que se encuentran en los emplazamientos de PoC temen ser objeto de ataques por razones étnicas si intentan regresar a las zonas de las que se vieron forzadas a exiliarse. Por último, la violencia sexual sigue siendo un peligro generalizado en Sudán del Sur.

La destrucción y la confiscación de hogares y propiedades: Incluso si se establece una seguridad relativa, las personas desplazadas a menudo no tienen un hogar al que regresar. Cerca de 400 poblados rohinyá fueron dañados o destruidos durante las “operaciones de limpieza” llevadas a cabo por el ejército. Muchas de las viviendas, mezquitas y otros edificios

que quedaban han sido demolidos y se ha trasladado a personas que no son rohinyá a los poblados que antes ocupaba la gente de esa etnia³. Asimismo, en Sudán del Sur muchas casas fueron destruidas durante los combates y las preocupaciones en torno a la vivienda, la tierra y la propiedad se encuentran entre las barreras más comunes para su retorno de entre todas las citadas por los desplazados internos. Como explicó uno de ellos: «Si me dijeran que me fuera a casa ahora, no podría. Mi casa se derrumbó [después de sufrir daños] y la han saqueado». Al igual que en Myanmar, en algunos casos se da un componente étnico, y los hogares abandonados por minorías étnicas en Malakal y Juba fueron ocupados por miembros de la tribu dominante, la dinka.

La ausencia de servicios y oportunidades laborales: Un tercer obstáculo común para el retorno es la ausencia de servicios y oportunidades laborales en las zonas propuestas. Dado que los rohinyá que se encuentran en el estado de Rakáin (especialmente en el norte) todavía se enfrentan a fuertes restricciones al libre tránsito y al acceso a la ayuda, los refugiados recién llegados a Bangladés desde Myanmar aseguran que no han podido salir de sus poblados para acceder a los campos, pescar en los ríos o ir a los mercados más cercanos. Es comprensible que los rohinyá de Bangladés se pregunten si cuando regresen sus vidas se van a diferenciar en algo de las de los rohinyá que han estado viviendo en campamentos en el estado de Rakáin. El Banco Mundial ha propuesto un



Temporada de lluvias en un campamento rohinyá, Bangladés.

proyecto de desarrollo de US\$100 millones en el estado de Rakáin para aumentar las oportunidades laborales, pero al financiar el desarrollo sin haber abordado la constante discriminación que sufren y sus restricciones de movimiento, se corre el riesgo de reforzar las consecuencias de la limpieza étnica.

En Sudán del Sur, una ausencia similar de servicios y oportunidades laborales en los lugares de retorno está impidiendo regresar a sus hogares a las personas que viven en los emplazamientos de PoC. La UNMISS y los actores humanitarios han intentado trasladar los servicios fuera de las instalaciones de los emplazamientos de PoC en Bentiu y Wau con resultados dispares. Esos traslados solo tendrán éxito si se combinan con una mayor seguridad en la zona. Por último, al igual que en el estado de Rakáin, los esfuerzos por proporcionar servicios y oportunidades laborales en Sudán del Sur deben realizarse con precaución para evitar que se refuercen los cambios en la población producidos como consecuencia de la violencia étnica y evitar que se siga privando del derecho al voto a las minorías.

La no inclusión y la falta de información de los potenciales retornados: Es demasiado frecuente que los planes de retorno de los gobiernos y de las Naciones Unidas carezcan de transparencia y obvien a las personas más afectadas. Este hecho pone en tela de juicio si los retornos son verdaderamente voluntarios y cuestiona seriamente el imperativo de “no hacer daño”. Los acontecimientos del 15 de noviembre de 2018 así lo pusieron de manifiesto. Al no saber quiénes estaban incluidos en el listado de retornados rohinyá aceptados y al carecer de los detalles acerca de cómo se producirían los retornos, el ejercicio provocó una situación de pánico generalizado en los campamentos e incluso intentos de suicidio. Lejos de ser una demostración exitosa del compromiso con el retorno voluntario, supuso una peligrosa advertencia de las consecuencias de no contar la población refugiada y no informarla. En términos más generales, a los rohinyá no se les ha incluido en los acuerdos de repatriación entre Bangladesh, Myanmar y las Naciones Unidas, ni se ha hecho público el contenido de dichos acuerdos.

En Sudán del Sur, se han hecho esfuerzos por abordar la barrera de la falta de información, pero la ausencia de transparencia aún es un obstáculo. La UNMISS llevó a cabo con éxito algunas visitas de prospección y ha ayudado

a facilitar vuelos a los lugares de retorno de algunos desplazados internos, pero falta información sobre el cierre potencial de los emplazamientos de PoC y de los campamentos de desplazados. Los trabajadores humanitarios que se encuentran en Sudán del Sur están más preocupados, entre otras cosas, por el uso incoherente de las encuestas, que no haya suficientes evaluaciones de seguridad y sensibilidad al conflicto; así como la carencia general de intercambios de información entre la UNMISS y los actores humanitarios que prestan servicios en los emplazamientos de PoC. La actualización del mandato de la UNMISS, en marzo de 2019, incluyó un llamamiento a estrechar la colaboración con las ONG sobre el futuro de los emplazamientos de PoC, pero aún está por ver cómo se implementará.

Las causas profundas: A riesgo de generalizar en exceso, una última traba clave para el retorno es la incapacidad de abordar las causas profundas. En el caso de los rohinyá, esto incluye la discriminación sistemática y la denegación fundamental de la ciudadanía y los derechos básicos, lo que los convierte en apátridas de facto. En Sudán del Sur, una cleptocracia gobernante ha avivado las divisiones étnicas para beneficio personal, lo que exacerba el subdesarrollo. En ambos casos, la impunidad de las atrocidades masivas está frenando los retornos seguros y voluntarios. Si no se reconocen y abordan estas causas profundas, se frustrarán los esfuerzos por superar cualquiera de los obstáculos señalados anteriormente.

Recomendaciones

Un primer paso es reconocer la falta de seguridad, si existe; y adoptar medidas concretas para abordarla antes de que den comienzo los retornos. Debe garantizarse la seguridad de los retornos, ya sea mediante la mejora de las evaluaciones de la seguridad y de la sensibilidad al conflicto o a través de un compromiso más estrecho con las comunidades desplazadas, incluso mediante un uso más amplio de las visitas a terreno.

El problema común que plantean los hogares que han sido destruidos u ocupados podría abordarse mejor si se aprovecharan las investigaciones y prácticas más extendidas que existen acerca de la vivienda, la tierra y la propiedad; y se aplicarían al contexto específico de los retornos. Además, habría que garantizar que se creen leyes sobre la vivienda, la tierra y la propiedad, y tribunales

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

especializados en la materia o incluidos como parte de los acuerdos de paz.

La prestación de servicios y la ayuda a las oportunidades laborales en las zonas de retorno también serán importantes en el proceso para garantizar un retorno sostenible, pero esos esfuerzos deben respaldarse con evaluaciones sobre la inseguridad y la discriminación en ese momento. La prestación de servicios sin seguridad pone vidas en peligro y el desarrollo sin abordar el distanciamiento étnico y las restricciones a la libre circulación corre el riesgo de avivar las tensiones sociales y reforzar la discriminación que, en primera instancia, conducen a la violencia y al desplazamiento.

Por último, ningún retorno puede ser verdaderamente voluntario a menos que los potenciales retornados tengan la suficiente información. Incluso cuando finalmente no se producen retornos forzosos, la falta de transparencia del proceso puede ser muy perjudicial. Se deberían hacer esfuerzos

para garantizar que los planes de retorno sean transparentes y que los potenciales retornados se incluyan en su planificación.

Si no se presta atención a las trabas al retorno y a la forma de superarlas, así como a las causas profundas del desplazamiento, no solo se corre el riesgo de perjudicar a las poblaciones desplazadas forzosas, sino también de crear las condiciones necesarias para que se produzcan más desplazamientos y más sufrimiento.

Daniel P Sullivan daniel@refugeesinternational.org
Defensor sénior de Derechos Humanos, Refugees International www.refugeesinternational.org

1. Sullivan D (2018) *Displaced Nation: The Dangerous Implications of Rushed Returns in South Sudan*, Refugees International bit.ly/RI-Sullivan-SSudan-2018
2. Sullivan D (2019) *Abuse or Exile: Myanmar's Ongoing Persecution of the Rohingya*, Refugees International bit.ly/RI-Sullivan-Rohingya-2019
3. McPherson P, Lewis S, Aung T T, Naing S y Siddiqui Z "Erasing the Rohingya: Point of No Return", Reuters, 18 de diciembre de 2018 bit.ly/Reuters-Rohingya-18122018

Los retornos de los sursudaneses: percepciones y respuestas

Catherine Huser, Andrew Cunningham, Christine Kamau y Mary Obara

Poder imaginarse las experiencias y percepciones de los refugiados ayudaría a garantizar la idoneidad de los programas para ayudar a que su retorno y reintegración sean duraderos.

Entre diciembre de 2018 y abril de 2019, Act Church of Sweden y la Federación Luterana Mundial llevaron a cabo un estudio centrado en las percepciones de los refugiados sursudaneses en el norte de Uganda (Moyo, Adjumani y Lamwo), en Kenia (Kakuma) y en Etiopía (Gambela). A pesar del escepticismo generalizado de los refugiados con respecto al proceso de paz que se ha reactivado en Sudán del Sur, y de la postura de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) que defendía que aún no se daban las condiciones para el retorno, el estudio señalaba que entre estos refugiados existía un fuerte deseo de regresar a Sudán del Sur.

Los refugiados sursudaneses siguen atentamente el estado de la situación en Sudán del Sur y señalaron varios indicadores que monitorizan para determinar cuándo podría ser factible el retorno. El proceso de paz es clave y el regreso del exvicepresidente Riek Machar a Sudán del Sur (previsto para mayo de 2019, pero finalmente retrasado) ha

sido el indicador más inmediato. También se consideraba que las elecciones nacionales, previstas inicialmente para 2021, provocarían retornos. Pero había otros elementos.

Los refugiados seguían de cerca cómo estaba la situación a nivel de seguridad más a corto plazo, y se mostraban escépticos sobre el proceso de paz en parte al ver excluidos de él a algunos grupos armados, que han continuado llevando a cabo sus campañas de violencia. Por tanto, el acantonamiento de los actores armados (es decir, su reubicación en cuarteles militares) fue un indicador importante. Muchos refugiados se quejaron de que sus viviendas y tierras habían sido ocupadas por la fuerza por actores armados, por lo que también se puso énfasis en la desmilitarización de espacios y edificios civiles.

También se llevó a cabo un seguimiento del estado de los emplazamientos de protección de civiles en Sudán del Sur. Bajo la protección de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, estos emplazamientos de protección

de civiles acogían a unas 190 000 personas desplazadas internas a principios de 2019. Como se daba por sentado que los que se encontraban ahí dentro era porque no podían marcharse en condiciones de seguridad, los refugiados relacionaban el hecho de que todavía hubiera emplazamientos de protección de civiles con la persistencia de altos niveles de peligrosidad. Además, pocos creen que se haya abordado la fractura entre los grupos étnicos que existe dentro del país. Como tal, muchos expusieron preocupaciones que tenían que ver con la etnia, especialmente respecto a su libertad para moverse con seguridad por todo el país. Otros hicieron hincapié en la importancia de los indicadores de desarrollo, como el acceso a una buena educación, a la atención sanitaria y al trabajo.

Los refugiados también sopesan, por un lado, la incertidumbre de vivir en Sudán del Sur; y, por otro, la violencia, el estrés y los retos económicos a los que se enfrentan en los entornos en los que se encuentran actualmente en calidad de refugiados. En general, los refugiados estaban convencidos de que, si se encontraran en su lugar de origen, al menos podrían satisfacer las necesidades básicas de sus familias. En muchos casos las preocupaciones por causas económicas superaban a las percepciones de riesgo para su seguridad. Los refugiados —

especialmente los que cuentan con formación reglada y aptitudes profesionales— hicieron hincapié en la fuerte atracción que ejercían las oportunidades laborales de Sudán del Sur (por ejemplo, con ONG o con el gobierno de este país), especialmente en centros urbanos, aunque dichas oportunidades se contraponían de nuevo a su gran preocupación sobre cuestiones de seguridad.

Al mismo tiempo, la falta de medios de vida viables en el entorno en que se encuentran como refugiados está fomentando la desesperanza y la apatía, especialmente entre hombres adultos y jóvenes que no puede votar. Según se informa, esto está alimentando un problema cada vez mayor de abuso de sustancias e incluso de comportamientos delictivos. Al parecer, algunos jóvenes también están regresando a Sudán del Sur para unirse a grupos armados, lo que podría provocar nuevos ciclos de violencia.

Los refugiados jóvenes consideran que la educación y las oportunidades laborales les ofrecen un camino a seguir, sin el cual son más propensos a sucumbir a las “distracciones” mencionadas. En términos generales, tanto los refugiados que se encuentran en Kakuma como los de Gambela afirmaron con rotundidad que sus hijos no volverían a Sudán del Sur hasta que dicho país contara con un buen sistema educativo. Aunque los refugiados en el norte de Uganda daban el mismo valor a la



ACUR/Catianne Tijerina

Gadget, de 11 años de edad, huyó de su casa en Sudán del Sur y se ocultó en un río cuando unos hombres armados mataron a sus compañeros de clase y a sus familiares. Otros se ahogaron. Después de que el fuego destruyera la tienda de campaña de su familia en el campamento de refugiados de Kule, en Gambela, Etiopía, su única posesión es ahora este avión metálico que hizo con latas de aceite abandonadas. «Toda mi ropa se quemó, la comida, el aceite para cocinar, el colchón, las sábanas, las mantas, todo desapareció. Estoy triste por todo lo que perdimos. Iba a la escuela, pero todos mis libros se quemaron. Me gustan los aviones porque van de un lugar a otro. Me gustaría ir a muchos lugares, como América. Espero ir a Sudán del Sur también porque ese es mi país, pero nos fuimos porque vinieron hombres armados».

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

educación, algunos se quejaron de los costes que conlleva la escuela y de la baja calidad de los servicios educativos en los campamentos. Esto los llevó a considerar que el retorno sería probablemente el medio con el que más podrían garantizar una buena educación a sus hijos.

Visitas de prospección versus retorno permanente

Los refugiados comentaron que se producían bastantes movimientos de idas y venidas a Sudán del Sur, a menudo para recabar información. Algunos, por ejemplo, emprendieron visitas de prospección para comprobar de primera mano si la situación era segura. Otros regresaban periódicamente para ver cómo estaban sus inmuebles, bienes y familiares. Y los hay quienes volvían de vez en cuando para recoger algunos bienes (como una vaca) que pudieran vender para mantener a su familia en el campamento. Esto empieza a reflejar una etapa intermedia o período “gris” en el que los refugiados se mueven cada vez con mayor fluidez entre el campamento/asentamiento y sus lugares de retorno. Se esperaba que esos movimientos fueran cada vez más permanentes, dependiendo de las circunstancias en Sudán del Sur.

Mientras se realizaba el estudio se fueron produciendo retornos “permanentes” espontáneos. En la primera oleada participaron, entre otras, aquellas personas con aptitudes laborales que regresaban sobre todo a los centros urbanos. Muchos jóvenes varones regresaron para proteger las propiedades de sus familias. Se esperaba que en la temporada de siembra se produjeran aún más retornos a zonas rurales. Como ya hemos mencionado, se espera que los niños y jóvenes escolarizados sean los últimos en regresar. Las personas con necesidades especiales podrían mudarse si pudieran obtener una ayuda mejor allí.

Se preveía que tales traslados fuese diferentes en función de las circunstancias del lugar de refugio. Por ejemplo, en previsión de una trayectoria de relativa paz positiva, los habitantes del norte de Uganda vieron su retorno como algo relativamente inminente, mientras que los de Kakuma y Gambela tendían a calcular que aún pasaría un período de tres a cinco años antes de que se produjeran retornos significativos (en relación con las próximas elecciones en Sudán del Sur). Aquellos por regresar a zonas donde se vivieron duros combates (como el Alto Nilo), se esperaba que su retorno fuera más lento, probablemente en un inicio a zonas rurales, mientras que los

traslados a zonas urbanas únicamente irían aumentando a medida que se estabilizara la seguridad y su confianza en sí mismos.

La programación de retornos duraderos

Tener una visión de las experiencias, percepciones y análisis de los refugiados al nivel más elemental puede servir para garantizar que los programas ofrezcan una ayuda más eficaz para que los retornos y la integración sean duraderos. Por poner un ejemplo, los refugiados cuentan con una férrea determinación en que sus hijos tengan estudios. La necesidad de contar con los jóvenes y de fomentar entre ellos un sentimiento de esperanza, ya sea a través de los estudios reglados, de la formación profesional o de las oportunidades laborales, se reconoce también como una prioridad. De hecho, las duras consecuencias de no hacerlo son fáciles de imaginar. La necesidad de fomentar unos medios de vida que sean viables y una seguridad económica para los refugiados tampoco es algo nuevo. Los refugiados afirmaron, en repetidas ocasiones, que la magnitud y los objetivos de las actividades generadoras de ingresos respaldadas por las ONG siguen siendo demasiado poco ambiciosos. Dado que se espera que el proceso de retorno se desarrolle a lo largo de los próximos tres a cinco años, hay margen de maniobra y necesidad de una mayor participación (por ejemplo, en la formación profesional) en los campamentos y asentamientos para preparar mejor a estos refugiados para que regresen a Sudán del Sur como ciudadanos productivos dispuestos a reconstruir el país.

Las respuestas también habrían de incorporar una mayor dimensión transfronteriza o regional. Desde la perspectiva de los programas en los campamentos/asentamientos, la respuesta debería fundamentarse en las realidades de los lugares de origen de los refugiados. Por ejemplo, los esfuerzos por abordar la violencia sexual y de género en los campamentos y asentamientos tendrían que basarse en la comprensión de las causas de este tipo de violencia y de las actitudes relacionadas en Sudán del Sur, distintas a las del contexto ugandés.

Como muchas de las complejas estrategias de retorno que los refugiados están diseñando implican la división de las familias entre el país de refugio y los lugares de retorno, es importante que los actores internacionales se aseguren de que sus programas en los asentamientos/campamentos de refugiados vayan en consonancia con las respuestas en los

lugares de Sudán del Sur a los que se espera que los refugiados regresen. El enfoque de estas respuestas debería basarse en gran medida en el desarrollo. Es importante que se pongan esfuerzos en garantizar la máxima sincronización transfronteriza. Esto se puede hacer en el sector educativo con los currículos, estándares, formación del profesorado, políticas de inclusión, etc. La formación profesional que se impartiera en los entornos de los refugiados debería estar fundamentada en estudios de mercado llevados a cabo en sus lugares de origen. Los refugiados de Gambela, por ejemplo, están pidiendo que se les ofrezca formación relacionada con la construcción, la fontanería y la electricidad para poder participar en la reconstrucción de sus ciudades que han resultado dañadas. Dicha formación debería incluir también una certificación reconocida en la región que garantizara que los graduados pudieran sacar provecho económico de sus aptitudes en otros lugares. Aunque desde hace tiempo se viene identificando como un reto el acceso a las instituciones de crédito y de ahorro, las entidades financieras móviles están empezando a funcionar. Actualmente prestan servicios básicos a los refugiados que se encuentran en campamentos y deberían recibir apoyo para poder operar a través de las fronteras y garantizar así su continuidad. Esta movilidad es extremadamente relevante en este período gris.

Debe asumirse inmediatamente un compromiso mayor en Sudán del Sur para restablecer las condiciones que permitan el retorno (por ejemplo, las recogidas en el Pacto Mundial sobre los Refugiados) y que incluyan, como mínimo, condiciones de seguridad y servicios esenciales. De hecho, estos son los indicadores que los refugiados están siguiendo para fundamentar su decisión de regresar.

Además, especialmente durante este período "gris", las respuestas en los lugares de retorno deberían reflejar un enfoque basado en la comunidad que incluyera a los residentes locales y a los refugiados y desplazados internos que regresan, trabajando de manera integral para reconstruir un sentimiento de comunidad. Cualquier enfoque de este tipo debería centrarse también en restablecer el bienestar psicosocial de las personas y de sus comunidades; y reconocer el impacto lesivo no solo de su desplazamiento, sino también de sus dudas sobre la viabilidad de una coexistencia pacífica entre la sociedad multiétnica de Sudán del Sur. Se destaca la

necesidad de un programa de paz que comience a nivel individual. Los refugiados de toda la región necesitan ser incluidos en un proceso de paz más amplio a nivel nacional, ya que muchos se consideraban a sí mismos estar fuera del proceso de paz de Sudán del Sur.

Estos objetivos de cambio social deberían perseguirse de manera más proactiva y deliberada. Por ejemplo, las escuelas podrían ser una plataforma importante para facilitar cambios de actitud y promover un sentimiento de responsabilidad social basado en la compasión. Las estructuras de base comunitaria diseñadas para facilitar el apoyo a los más vulnerables de la sociedad y ofrecer un espacio para el debate reflexivo también han demostrado ser eficaces a la hora de fomentar la empatía y la compasión, cualidades fundamentales para restablecer la cohesión y el sentimiento de responsabilidad sociales.

En resumen, el restablecimiento de la capacidad de la toma de decisiones a nivel individual es de vital importancia. Muchos de los refugiados encuestados aludieron a la pérdida de la confianza en sí mismos y a que, como consecuencia del estrés de su vida de refugiados y de su experiencia en la guerra, dudaban de su propio poder de decisión y de sus propias capacidades. Garantizar que su participación en las respuestas a los refugiados sea significativa, por difícil que resulte, puede reducir su dependencia y ayudar a reconectar a las personas con ese sentimiento de control sobre sus vidas. Los esfuerzos proactivos para fomentar un sentimiento de bienestar entre los individuos y sus comunidades son fundamentales para ayudar a las poblaciones afectadas por conflictos a aprender de nuevo a tener un comportamiento pacífico, a visualizar de forma colectiva un futuro en paz y a adoptar las medidas necesarias para crear un futuro diferente para sí mismos.

Catherine Huser
catherine.huser@svenskakyrkan.se
 Act Church of Sweden
www.svenskakyrkan.se/act/international
 y Federación Luterana Mundial

Andrew Cunningham
cunninghamandrew2@gmail.com
 Consultor independiente

Christine Kamau christinekamau@gmail.com
 Consultora independiente

Mary Obara gevarsem@yahoo.com
 Consultora independiente

La toma de decisiones de los refugiados sobre el retorno

Chloe Sydney

Existen múltiples factores que influyen en la decisión de los refugiados de regresar a su país de origen y no todos reflejan el saber popular.

El principio de voluntariedad es una piedra angular del retorno de los refugiados. A veces interpretada de forma reduccionista con el significado de “consentimiento”, la voluntariedad implica necesariamente un grado de autonomía para la toma de decisiones, es decir, que los refugiados puedan elegir libremente si desean regresar o no y cuándo. Sin embargo, nuestro conocimiento sobre lo que realmente influye en la decisión de los refugiados es limitado. Los datos primarios recopilados de entre 393 refugiados y repatriados procedentes de Irak, Colombia y Myanmar combinados con un análisis cuantitativo de los retornos de refugiados en todo el mundo entre 1995 y 2015 permiten examinar qué es lo que motiva su decisión de regresar, o no, a su país de origen¹.

La seguridad

La literatura existente sostiene de forma casi unánime que la seguridad en los países de origen es un requisito fundamental para el retorno de los refugiados y, de hecho, el papel que ocupa la seguridad está especialmente presente en el debate actual sobre el retorno a Siria. Un análisis cuantitativo sobre el retorno de los refugiados en el período comprendido entre 1995 y 2015 sugiere provisionalmente que las muertes relacionadas con el conflicto en los países de origen pueden tener una correlación negativa con la proporción de retornos a ese país. Como reflejo de esta tendencia, la mayoría de los refugiados que desean regresar a sus países de origen confirman que solo lo harán cuando haya paz. Si bien la seguridad puede permitir el retorno, no es necesariamente un factor motivador; entre las personas encuestadas, solo el 16,5 % de los refugiados que regresaron a sus países de origen y el 19,6 % de los que desean hacerlo citaron las mejoras en la seguridad como la razón principal del retorno.

La voluntad de regresar parece estar íntimamente relacionado con la confianza de los refugiados en las fuerzas de seguridad de su país de origen. El 67,9 % de los refugiados que no desean regresar no confían en las fuerzas de seguridad; y otro 20,6 % se siente amenazado activamente. Por el contrario, solo el 53,9 % de

los refugiados que desean regresar desconfía de ellas y ninguno afirma sentirse amenazado.

Los factores socioeconómicos

Junto con la seguridad física, otra parte de la sabiduría popular dictamina que las condiciones socioeconómicas —tanto en los países de acogida como en los de origen— juega un papel importante en la decisión de los refugiados de regresar. Los resultados del estudio parecen corroborar esto. El análisis cuantitativo revela que la proporción de retornos guarda una correlación negativa con la esperanza de vida y el PIB *per cápita* del país de acogida, lo que sugiere que la probabilidad de que los refugiados regresen a su lugar de origen disminuye a medida que aumentan la esperanza de vida y el PIB, y viceversa.

Sin embargo, las experiencias vividas por los refugiados pueden diferir significativamente de los promedios nacionales de bienestar socioeconómico y los retornos también pueden tener lugar desde países de acogida con un nivel de vida más alto si los refugiados son marginados y excluidos en su comunidad de acogida, si no pueden trabajar y se enfrentan a un futuro incierto por los dilatados procesos de determinación de su condición de refugiados. Las malas condiciones de vida en el país de acogida fueron la motivación más extendida para el retorno (30,4 %) entre los encuestados.

Según los líderes de la comunidad jordana, los retornos a Irak están motivados principalmente por la falta de oportunidades de generar ingresos en Jordania. Mientras tanto, los refugiados iraquíes que regresan y se encuentran en campos en Siria denuncian unas condiciones de acogida especialmente duras. «Vivíamos en una prisión, no en un campo. Nos trataban como a animales», aseguró Dilshad, un refugiado iraquí en proceso de retorno. El personal de las organizaciones no gubernamentales en Siria hizo observaciones similares: «La gente está regresando porque, por supuesto, quieren volver a casa, pero también porque no están contentos con los servicios y, lo que es quizás más importante, porque prácticamente son prisioneros en los campos de aquí».

El apego y la reunificación

La sabiduría popular presupone que los patrones de retorno reflejan la seguridad y el bienestar socioeconómico de los países de acogida y de origen. Sin embargo, hay indicios de que la toma de decisiones de los refugiados también puede verse influida por su apego a sus países de origen, incluso cuando se enfrentan a problemas socioeconómicos y a una inseguridad constante. Tras la firma del acuerdo de paz de Angola en 2002, en seguida se produjeron retornos espontáneos. La comunidad internacional los consideró prematuros. Según un retornado angoleño, «el ACNUR nos explicó que no habría comida, ni casas ni escuelas, y también nos dijeron que habría muchas minas. Pero aun no teniendo casas, aun no teniendo comida y aun no teniendo escuelas, queríamos regresar a nuestro país porque es nuestro país»².

Entre los iraquíes, colombianos y birmanos encuestados, el 28,7 % de los retornados y el 23,2 % de los refugiados que deseaban regresar señalaron que su principal motivo para hacerlo era la añoranza de su hogar. Además del apego a su país, la reunificación familiar es un detonante clave del retorno. La motivación más común citada por los refugiados que deseaban regresar a su país de origen fue volver a reunirse con sus familiares y amigos (33,9 %).

Las implicaciones para las políticas y las prácticas

La mayoría de los debates sobre el retorno de los refugiados se centran en la importancia de restablecer la seguridad en los países de origen. Es cierto que esto suele ser un requisito, pero las mejoras en la seguridad no se traducen automáticamente en retornos. La comunidad internacional no debería esperar que los supuestos logros alcanzados en materia de paz y seguridad den lugar a retornos a gran escala, sino que debería planificar una asistencia y un apoyo continuados para los refugiados en el extranjero.

Myanmar es un buen ejemplo de ello. Tras el acuerdo de alto el fuego nacional y el éxito electoral de la Liga Nacional para la Democracia en 2015, se asumió que los refugiados que se encontraban en la frontera entre Tailandia y Myanmar regresarían a su país de origen³. Estas presuposiciones provocaron una reducción de la ayuda por parte de la comunidad donante internacional y la disminución, por tanto, de las partidas alimentarias. Sin embargo, en la práctica, la confianza de los

refugiados en el proceso de paz es limitada y los retornos se desarrollan a un ritmo lento.

Los retornos impulsados por la premura de no tener cubiertas las necesidades básicas tienden a ser insostenibles. Si los refugiados regresan a su país de origen, a pesar de que su seguridad les preocupe porque no pueden mantenerse en los países de acogida, es muy probable que vuelvan a verse obligados a desplazarse. Los Estados de acogida deben garantizar que los refugiados tienen suficiente acceso a los medios de vida y a la asistencia para evitar que los retornos prematuros contribuyan a alimentar los círculos viciosos del desplazamiento. Puede que algunos Estados de acogida consideren interesante fomentar un retorno inmediato, pero si los retornos prematuros van a dar lugar a nuevos desplazamientos no son la solución.

Por último, es necesario reconocer mejor el papel que desempeñan factores no tangibles como el apego a las personas y al lugar. Comprender la complejidad de la toma de decisiones haría que las partes interesadas mejoraran su capacidad de planificar el retorno, así como de ayudar a los refugiados y a los repatriados y salvaguardar la voluntariedad.

Chloe Sydney chloe.sydney@idmc.ch
Observatorio de Desplazamiento Interno
www.internal-displacement.org

1. Todos los datos primarios recopilados por el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC). Informe sobre Myanmar, de próxima publicación. Informes sobre Irak y Colombia en línea en: bit.ly/IDMC-Sydney-Iraq-2018; bit.ly/IDMC-Sydney-Colombia-2019
2. Harild N, Christiansen A y Zetter R (2015) *Sustainable Refugee Return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement*, Global Program on Forced Displacement, p. 70-74. bit.ly/WorldBank-RefugeeReturn-2015
3. Véase Hasegawa Y “¿Forzado a regresar? La facilitación del retorno de los refugiados a Myanmar” en este número.

¿Puede RMF apoyar su solicitud de financiación?

En ocasiones RMF ha sido incluido en exitosas solicitudes de financiación programáticas y de investigación para el beneficio mutuo de todas las partes. Si usted está solicitando financiación externa, ¿consideraría incluir a RMF en su propuesta (y presupuesto) para mejorar la difusión y el impacto de los resultados? Por favor, póngase en contacto con los editores en fmr@qeh.ox.ac.uk.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Los refugiados tamiles de Sri Lanka en la India: ¿retorno o integración?

Amaya Valcárcel Silveira

En el caso de los refugiados tamiles, las consideraciones relacionadas con la sostenibilidad afectan a su decisión de quedarse en la India o regresar a Sri Lanka. Sus opiniones y aspiraciones deben ser el pilar en el que se basen tanto la planificación de la integración como la de la repatriación.

Son varios los momentos en los que los refugiados tamiles de Sri Lanka han llegado al estado de Tamil Nadu, en el sur de la India. Algunos llegaron hace 30 años, otros en el punto álgido de la guerra civil de Sri Lanka a mediados de la década de 2000. Actualmente, más de 62 000 refugiados tamiles viven en 107 campamentos repartidos por todo Tamil Nadu, y algo menos de 37 000 refugiados lo hacen fuera de ellos. Aunque los refugiados tienen derecho a visados de residencia y permisos de trabajo, el vivir de forma prolongada en los campamentos no les conduce a la resiliencia ni al empoderamiento, y consideran que están en un limbo al no pertenecer ni a Sri Lanka ni a la India y que no pueden seguir adelante con sus vidas. Los refugiados tamiles —especialmente los jóvenes— desean que se les desvincule de la etiqueta de “refugiados”, algo que, en su opinión, mejoraría su calidad de vida, la de sus familias y la de sus comunidades.

Para los refugiados tamiles en la India existen dos opciones sostenibles a largo plazo: la repatriación o la integración local. El reasentamiento ha dejado de ser una opción, ya que ahora parece que la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) da prioridad a otros colectivos de refugiados con mayores necesidades de protección. Algunos refugiados desean quedarse en la India para tratar de asegurarse la ciudadanía allí; otros expresan su deseo de regresar a Sri Lanka, pero solo cuando las condiciones mejoren. En Sri Lanka, las divisiones y el resentimiento entre las dos principales comunidades étnicas hunden sus raíces en la discriminación y algunas de estas prácticas discriminatorias siguen imperando. Los refugiados tamiles manifiestan incertidumbre y reservas con respecto a su capacidad de ganarse la vida, de acceder a la tierra y de encontrar seguridad si regresan a Sri Lanka.

Desde 2014, a falta de un acuerdo tripartito entre la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y los gobiernos de la India y Sri

Lanka y a petición de los refugiados, ACNUR ha estado facilitando —pero sin promoverla activamente— la repatriación voluntaria de refugiados de Tamil Nadu a Sri Lanka¹. Sin embargo, la decisión de regresar o quedarse depende de numerosos factores.

El acceso a la información: Es vital que las decisiones acerca del retorno estén bien fundadas. Actualmente, el gobierno indio evita informar a los refugiados sobre la situación en Sri Lanka. Pero mientras tanto, algunas organizaciones de Sri Lanka plantean una información excesivamente optimista que atiende a sus propios objetivos políticos. La información más precisa para los refugiados provendría de sus familiares que continúan allí. Un refugiado lo describió de la siguiente manera: «Estamos en contacto con nuestros familiares; algunos son desplazados internos. Mi hijo me dice que vuelva, pero aún no, cuando pase un tiempo»².

También se observa una carencia de estudios fiables sobre las aspiraciones de las diferentes poblaciones que viven en los campamentos. Por ejemplo, se cree que a los llamados “tamiles de las plantaciones” —descendientes de los jornaleros de las plantaciones de té en las zonas montañosas centrales de Sri Lanka— les gustaría quedarse en la India, aunque son necesarias más investigaciones sobre este tema. Una encuesta a las distintas poblaciones desplazadas en diferentes momentos, junto con más consultas a los líderes de los refugiados alojados en los campamentos, mejoraría la comprensión de los investigadores acerca de las aspiraciones e intenciones de estos distintos colectivos.

El retorno de sus pertenencias: Actualmente, la repatriación ofrecida por el ACNUR se da por vía aérea e incluye una franquicia de equipaje de solo 60 kg. Para algunos esto ya supone razón suficiente para no regresar porque han acumulado muchas



ACNUR/Gemunu Amarasinghe

Una retornada tamil de Sri Lanka limpia la parcela de tierra que recibió del gobierno a su regreso.

pertenencias después de años en el exilio. Muchos refugiados estarían dispuestos a regresar a Sri Lanka si se les proporcionara un barco para transportar sus pertenencias como parte del proceso de repatriación.

El acceso a la tierra: Algunos refugiados descubren cuando regresan que sus tierras han sido ocupadas por otros, incluidos el gobierno y los militares de Sri Lanka, como en Mullaitivu, donde tanto los repatriados de la India como los desplazados internos luchan por recuperar sus tierras de manos de las fuerzas armadas. Ya en 2017 protestaron durante tres meses contra esta ocupación.

El acceso a los medios de vida: Los refugiados que han emprendido programas de formación profesional durante el desplazamiento cuentan cómo esto les ha ayudado a ser autosuficientes, valientes, seguros de sí mismos y colaborativos, y algunos indican que estas formaciones les motivan a ayudar a los demás. Muchas mujeres refugiadas aseguran que la formación profesional les ha permitido escapar de la expectativa cultural de que las mujeres han de quedarse en el hogar. Una mujer explica cómo rompió con esta tradición:

«Le pedí prestadas 200 rupias a mi vecino y abrí una pequeña tienda con cuatro vasos y un bloque de piedra que servía de mesa. En un día gané 400 rupias, así que empecé a reinvertir. Ahora tengo una tienda de ultramarinos a la entrada del campamento, cuyo valor es de 80 000 rupias. El mayor reto para mí ha sido convertirme en una mujer independiente y ser aceptada como tal».

Pero los refugiados también comparten su reserva a regresar sin perspectivas de poder ganarse la vida. Otros retornados les han advertido de que, a menos de que dispongan de capital suficiente y tengan capacidad para montar un negocio, sería mejor que pospusieran su regreso.

El acceso a la educación: Otra preocupación es la incertidumbre que tienen sobre las perspectivas educativas de sus hijos. Por ejemplo, a los refugiados les gustaría que sus hijos terminaran sus estudios en la India, ya que las posibilidades de acceder a la educación superior en Sri Lanka parecen poco favorables para los tamiles. Hay tres universidades en el norte de Sri Lanka, lejos de los hogares de muchos retornados y, si bien muchos cingaleses de Sri Lanka son admitidos, los tamiles se enfrentan a discriminación por razones étnicas. Solo los retornados tamiles que pudieran obtener ayuda del extranjero podrían conseguir que sus hijos accedieran a la educación superior a través de instituciones privadas.

La seguridad y el seguimiento de las condiciones de seguridad: Según el ACNUR, todos los refugiados que regresan a través de la repatriación facilitada, así como los que vuelven de forma espontánea pero se registran en dicho organismo, deberían beneficiarse de un año de vigilancia de la situación de protección³. A pesar de ello, los refugiados que regresan —especialmente los que huyeron de las atrocidades hacia el final de la guerra en 2009— han expresado recelo por su seguridad, incluso temor de que se les crea vinculados a los Tigres de Liberación del Ílam Tamil (TLIT).

Recomendaciones

Hay muchos detalles que deben tomarse en consideración tanto en un plan de repatriación como en un plan de integración. Para que haya entendimiento, los actores implicados deben escuchar más atentamente cuáles son las esperanzas, los temores y las aspiraciones de los refugiados que, junto con los estándares internacionales que regulan el retorno, pueden contribuir a dar forma a un marco de respuesta y a unos principios de actuación. Solo entonces los refugiados podrán regresar con dignidad y seguridad. Las siguientes recomendaciones resumen algunas de las acciones que podrían contribuir.

El ACNUR debería actuar como organismo consultor del gobierno indio para asistirle en la formulación de un plan estratégico que concediera la ciudadanía a los refugiados que deseen quedarse e integrarse en la India. Muchos de los refugiados, sobre todo los de las plantaciones, desean convertirse en ciudadanos indios para no acabar siendo apátridas. Al concederles la ciudadanía, el gobierno central y los gobiernos estatales de la India podrían cerrar los campos de refugiados en Tamil Nadu, lo que supondría un ahorro de US\$17 millones anuales, un dinero que podría invertirse en ayudar a los refugiados a montar pequeños negocios con el fin de facilitar su integración. Estos planes de desarrollo también podrían beneficiar a las comunidades locales indias.

En colaboración con el Gobierno de Sri Lanka y el conjunto de ONG, el ACNUR también debería crear un plan de repatriación responsable que abordase la seguridad física, el acceso a la tierra y a las oportunidades laborales, y que facilitase la reintegración y la continuidad de la educación (incluida la superior). Esto debería incluir el reconocimiento de las titulaciones y la acreditación del profesorado y del alumnado que haya recibido su formación en la India. Sería necesario aumentar las oportunidades formativas para los jóvenes, incluidos los chicos. Los jóvenes refugiados necesitan información sobre las oportunidades laborales en Sri Lanka, y los programas formativos deben reorientarse y pasar de los conocimientos tradicionales a desarrollar competencias para los sectores de la informática, la salud, la educación y otros similares. A los refugiados que planeen regresar, se les debería orientar para identificar dónde pueden acceder a buenas oportunidades formativas en Sri Lanka.

La necesidad de reconciliación debería integrarse en todos los programas y actividades llevados a cabo en Sri Lanka mediante la educación para la paz tanto en entornos formales como en informales. Las organizaciones locales e internacionales, en colaboración con los líderes religiosos y comunitarios, deben generar confianza y promover la reconciliación no solo entre las comunidades tamil y cingalesa, sino también entre los retornados y las comunidades de acogida. Asimismo, debería priorizarse la cuestión de la propiedad de la tierra. Un organismo supranacional —que reúna a los donantes y a los organismos de las Naciones Unidas— debe persuadir al Gobierno de Sri Lanka para que devuelva las tierras a los repatriados con el fin de evitar tensiones y potenciales conflictos⁴.

Si bien es cierto que la situación de la seguridad de los tamiles en Sri Lanka ha mejorado, el gobierno indio y los gobiernos donantes deberían animar al de Sri Lanka a que siga aumentando las condiciones de seguridad y a que reduzca las prácticas discriminatorias. El ACNUR debería llevar a cabo un seguimiento sistemático de la protección de los repatriados, incluido su acceso a la tierra y a los medios de vida ya que de no abordarse, podrían ser fuente de posibles tensiones y, por otro lado, tienen el potencial de servir de base para una solución real y sostenible. De la misma forma, debería garantizarse que los derechos de los repatriados sean respetados y que se consolide la seguridad y la no discriminación en el acceso a los servicios sociales.

Si se da prioridad a la coordinación y se tienen en cuenta estos múltiples puntos de vista, los refugiados podrán conseguir una vida mejor para ellos y para sus familias, con independencia de que decidan quedarse en la India o de que opten por el retorno.

Amaya Valcárcel Silvela avalcarcel@comillas.edu
Doctoranda, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas www.comillas.edu

1. ACNUR (2016) *Sri Lankan Refugee Returnees in 2015* www.unhcr.org/en-lk/5bbb31064.pdf
2. Todas las citas proceden de entrevistas realizadas por la autora a refugiados (anónimos, por razones de seguridad).
3. ACNUR (2016) *Sri Lankan Refugee Returnees in 2015* www.unhcr.org/en-lk/5bbb31064.pdf
4. Como se hizo en Ruanda. Véase Bruce J (2007) *Drawing a line under the crisis: Reconciling returnee land access and security in postconflict Rwanda*, HPG bit.ly/ODI-Bruce-2007

El trabajo con las comunidades “que se quedan”: la experiencia de Eritrea

Georgia Cole

Comprender mejor las percepciones y las condiciones de vida de las comunidades a las que llegarán los retornados puede facilitar una mejor integración de quienes regresan del desplazamiento.

En el contexto eritreo, las organizaciones internacionales, los gobiernos y el mundo académico han dado cada vez más importancia a la participación de la diáspora en las operaciones de paz y de construcción de un Estado, y en el retorno de la población como catalizador del desarrollo. La situación económica y política imperante en el punto de retorno se considera de vital importancia para determinar si los colectivos que se encuentran en la diáspora pueden regresar y volver a participar sin impedimentos en la política del país de origen. Los documentos de la ONU que defienden el retorno de los ciudadanos autorizados a Eritrea —y como revelan mis propias conversaciones con el personal que promueve tales proyectos dentro del país— priorizan los enfoques que maximizan la satisfacción de la diáspora y garantizan que las instituciones estatales puedan asimilar a estas personas. Lo que estos documentos rara vez tienen en cuenta, sin embargo, es hasta qué punto los enfoques que defienden podrían afectar a la población residente en Eritrea, o de qué manera los panoramas sociales a los que llegarán estas personas y la naturaleza de las relaciones entre los ciudadanos de dentro y fuera de Eritrea podrían influir en la efectividad de las operaciones de retorno.

A estas comunidades residentes a menudo se las ve de manera puramente instrumental. Por ejemplo, ¿cómo se les podría animar para que facilitaran una integración armoniosa de los retornados? ¿Cómo se les puede incentivar para que dejen espacio a los refugiados retornados y a las personas desplazadas internas para que participen en los procesos de construcción de paz, reconstrucción nacional y reconciliación? ¿Y cómo se les puede sensibilizar para que vean que el éxito de los retornados está positivamente relacionado con el suyo propio?

Para que esta población vuelva a entrar en escena primero es necesario adoptar marcos que reconozcan todo el abanico de actores que intervienen en los procesos de retorno. El trabajo empírico ha puesto de relieve que

la reintegración de los retornados a menudo depende de si negocian con éxito con quienes ostentan el poder a nivel local para poder gozar de legitimidad, derechos, oportunidades y aceptación¹. La capacidad y la voluntad de todos los ciudadanos de participar de forma positiva en este proceso son fundamentales.

Las investigaciones en torno a cómo y por qué ayudar a las comunidades que acogen a los refugiados indican que las preocupaciones humanitarias sobre el desplazamiento y la movilidad no deben valorarse de forma independiente de los programas de desarrollo más amplios, que tradicionalmente han proporcionado más espacio para las perspectivas sociales y societarias. Dentro de esta esfera, las comunidades de acogida constituyen un elemento vital por derecho propio.

Retos políticos, prácticos y éticos

Los eritreos “que se quedan” llamaron la atención considerablemente en la década de los noventa y principios de la década de los 2000, cuando cientos de miles de refugiados que se habían exiliado durante la lucha por la liberación del país y su conflicto fronterizo de 1998–2000 con Etiopía volvieron, la mayoría sin ayuda internacional. Regresaron a zonas en las que la violencia y la destrucción habían sido más agudas; y donde la población local sobrevivía entre artefactos explosivos sin detonar, terrenos agrícolas arrasados e infraestructuras diezmadas. No obstante, la reintegración de los retornados progresó sin tensiones significativas². La clave residió en que ni los retornados ni los que se quedaron criticaron la conducta de los demás, ni durante la lucha ni a su regreso. Los lazos mutuos de solidaridad y buena voluntad eran fuertes, al igual que la percepción de que cada uno de los colectivos atraía oportunidades. También se hizo especial hincapié en satisfacer las necesidades de la población que había permanecido en Eritrea, debido tanto al compromiso del gobierno posliberación por

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

garantizar la seguridad para todos los eritreos como a una comunidad intelectual, cuya labor en el país llamó la atención sobre una dinámica que a menudo se pasa por alto.

Sin embargo, recientes estudios llevados a cabo tanto con eritreos que se encontraban en su capital, Asmara, como en la diáspora, revelan una serie de factores que pueden complicar el futuro retorno, y que ponen de manifiesto las razones políticas, prácticas y éticas para hacer mayor hincapié en la situación de las comunidades “que se quedan”³. En primer lugar, la población que ahora reside fuera de Eritrea está compuesta por colectivos con historias de vida muy diferentes, entre ellos los refugiados y los migrantes que no regresaron cuando el país se independizó, los eritreos de segunda y tercera generación; y las personas que han solicitado asilo durante el período que siguió a la independencia. Las repercusiones de sus divergentes simpatías políticas son considerables en lo que respecta a su relación con Eritrea y su gobierno; y a la forma en que la población del país —de por sí, políticamente heterogénea— se relaciona con ellos.

La mayoría de la población de Asmara está profundamente decepcionada con el partido gobernante del país y con las personas que siguen apoyándolo. Consideran que las acciones de los miembros de la diáspora que apoyan al gobierno —como la celebración de mítines internacionales para elogiar al Frente Popular para la Democracia y la Justicia (FPDJ), el partido político que gobierna en Eritrea, y el envío de dinero al gobierno a través de su impuesto de la diáspora⁴— han contribuido a sostener este régimen. Las entrevistas realizadas en Asmara han revelado que a las personas de a pie les preocupa el regreso de personas que componen la diáspora y son partidarias del gobierno debido a las opiniones políticas de los retornados y a la inflexibilidad con la que sus opiniones son percibidas.

En segundo lugar, aunque la población de Asmara señaló que el retorno de los que se encontraban en la diáspora podría conllevar ciertos beneficios económicos, políticos y emocionales, hubo cierto temor de que estos se produjeran a expensas de la actual clase empresarial del país. Dadas las restricciones a la libertad de movimiento de quienes permanecen en Eritrea (incluidas las dificultades para obtener los visados de salida necesarios para aprovechar las becas y los puestos de trabajo en el extranjero), existen claras jerarquías de acceso entre quienes

se encuentran dentro y fuera del país. Mis encuestados sentían que las oportunidades y los recursos que se concedían a los que se encontraban en la diáspora —como ahorros, relaciones comerciales, experiencia laboral y una educación superior de buena calidad— permitirían que la población en el exilio monopolizara las oportunidades y los trabajos más lucrativos en una Eritrea liberalizada.

Una preocupación opuesta, pero paralela, hacía referencia a de qué manera el país asimilará económica y socialmente a algunas de las nuevas generaciones de refugiados eritreos si deciden regresar. Muchos de ellos se marcharon para evitar el servicio militar, lo que implicaba abandonar Eritrea antes de terminar la escuela. Incluso aquellos que tienen aptitudes profesionales han encontrado dificultades para encontrar un trabajo que se ajuste a sus cualificaciones debido a las políticas restrictivas de migración y asilo en la diáspora. No está claro de qué manera el país albergará a esta población, cuya riqueza y perfiles educativos se han visto frenados por el exilio.

La construcción de paz y la reconciliación

Las facciones de la oposición entre la población en el exilio parecen haber desarrollado ideas sobre el futuro político del país que respaldan, pero no necesariamente incluyen, los diversos puntos de vista y experiencias de quienes viven allí. Tras el acuerdo de paz de 2018 entre Eritrea y Etiopía, y tras su fracaso a la hora de traducirse en una reforma política sustantiva, se ha reanudado el fervor entre los opositores en la diáspora por comenzar a planificar la creación de una Eritrea pos-FPDJ. Estos grupos han debatido acerca de cómo acelerar el declive del partido gobernante y cómo prepararse para el período de transición política que vendría después. Se ha hecho un llamamiento para que se organicen asociaciones de profesionales, se redacten códigos jurídicos que aseguren el país durante la transición y que luego sirvan como antecedentes para un nuevo sistema jurídico; y que se identifique a personas que se encuentren en la diáspora que puedan asumir papeles de liderazgo en un sistema político posterior al FPDJ.

No obstante, el reto radica en cómo conciliar las aspiraciones de estos colectivos opositores pertenecientes a la diáspora con las de los que permanecen dentro de las fronteras del Estado. El sentimiento predominante de que a los ciudadanos eritreos se les ha apartado del debate político y de una educación superior de

calidad han contribuido a que se perciba que la población que se encuentra dentro del país puede generar agitación política sin articular necesariamente una alternativa política. El resultado de ello ha sido que algunas iniciativas de la diáspora parecen alejadas de las ideas y aspiraciones de los ciudadanos que se encuentran en Eritrea acerca del cambio político y del papel que desean jugar en él. Los procesos de retorno han tendido a centrarse en dar apoyo y garantizar el derecho al voto de las poblaciones en proceso de repatriación, dando por sentado que “los que se quedaron” disfrutaban de cierto grado de representación política. En lugares como Eritrea, este enfoque puede incrementar la marginación que ya experimentan quienes se encuentran en el país.

Dar prioridad a las opiniones y experiencias de los repatriados sobre las de la población que ha permanecido en el país poco hace por establecer condiciones para el diálogo, la inclusión y el respeto mutuo que son esenciales para el éxito de la construcción de paz y la reconciliación. Los programas de retorno deben garantizar que no se creen jerarquías asignando recursos a cada uno de los dos grupos basándose únicamente en las categorías institucionalizadas de vulnerabilidad, como refugiados o retornados. En la práctica, las organizaciones internacionales y los

donantes están adoptando cada vez más enfoques que abarcan a toda la sociedad, ya que reconocen que las repercusiones del desplazamiento no solo las perciben quienes se encuentran en tránsito. Por lo tanto, se está prestando asistencia y apoyo a las comunidades de acogida y a las personas desplazadas con la esperanza de impulsar oportunidades generales de desarrollo, de reducir posibles fricciones y acelerar la integración. La adopción de estos modelos en el país de origen puede traer consigo beneficios similares en el punto de retorno.

Georgia Cole gc389@cam.ac.uk

Investigadora adjunta, Margaret Anstee Centre for Global Studies, Newnham College, Universidad de Cambridge

www.margaretansteecentre.org/dr-georgia-cole

1. Polzer T (2009) “Negotiating Rights: The Politics of Local Integration”, *Refuge*, 26(2), 92–106 bit.ly/Polzer-Local-Integration-2009
2. Kibreab G (2002) “When refugees come home: the relationship between stayees and returnees in post-conflict Eritrea”, *Journal of Contemporary African Studies*, 20(1), 53–80 bit.ly/JCAS-Kibreab-2002
3. Véase, por ejemplo, Cole G (2019) “Systemic ambivalence in authoritarian contexts: The case of opinion formation in Eritrea”, *Political Geography*, 73, 28–37 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629818304360
4. A los eritreos que se encuentran fuera del país se les exige que paguen el 2 % de sus ingresos al gobierno eritreo para poder acceder a los servicios que ofrece el Estado.

Los principios de repatriación bajo presión

Jeff Crisp

Cada vez se vulneran más las leyes y normas establecidas por la comunidad internacional para garantizar que la repatriación organizada se lleva a cabo de manera que se protejan los derechos de los refugiados.

En junio de 2019, la agencia de noticias Associated Press informó de que «las autoridades libanesas están haciendo su campaña más agresiva hasta el momento para que los refugiados sirios regresen a sus hogares [...] ya están hartos de la carga de acoger a la mayor concentración de refugiados per cápita del mundo»¹. Para explicar la postura del país, el ministro de exteriores, Gebran Bassil, ha argumentado que la mayoría de los sirios se quedan en el Líbano por razones económicas y no de protección, y ha añadido que hay medio millón de sirios que trabajan en el país infringiendo la legislación laboral y que no están siendo repatriados.

Aunque Bassil continuó manifestando que debería haber un retorno gradual para aquellos que estuvieran dispuestos a regresar, tan solo dos días después el Ejército libanés amenazó con destruir las casas de unos 25 000 refugiados que vivían cerca de la ciudad fronteriza de Aarsal, supuestamente porque infringían la legislación gubernamental que prohibía a los sirios construir estructuras de hormigón. En respuesta a estos acontecimientos, un portavoz de la Agencia de la ONU para los Refugiados declaró que «esta situación se suma a la carga financiera de los refugiados, en un momento en que sabemos que la mayoría de ellos viven en situación de pobreza».

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

y afirmó que la agencia proporcionaría a los afectados nuevos materiales de construcción, como lonas y madera².

Estos preocupantes acontecimientos no se limitan en absoluto al Líbano. La comunidad internacional ha establecido un histórico conjunto de leyes y normas que tienen por objeto garantizar que la repatriación se lleve a cabo de manera que se protejan los derechos de los refugiados. Pero en la práctica los Estados donantes y de acogida, a veces con la participación de las Naciones Unidas, han actuado cada vez más infringiendo esos derechos.

Leyes y normas

En los últimos 70 años, el enfoque de la comunidad internacional sobre la repatriación de los refugiados se ha consolidado en una serie de documentos entre los que se incluyen: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; instrumentos regionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969; una serie de Conclusiones sobre la Protección Internacional del Comité Ejecutivo del ACNUR (conocidas como Conclusiones del Comité Ejecutivo); y el *Manual de Repatriación Voluntaria: protección internacional* del ACNUR³. Estos documentos establecen un conjunto de principios fundamentales.

En primer lugar, la Convención de la OUA establece que «el carácter esencialmente voluntario de la repatriación se respetará en todos los casos»; o lo que es lo mismo, los refugiados deben poder elegir libremente y con conocimiento de causa si desean regresar a su país de origen, y no deberán estar sometidos a ninguna presión física, material o psicológica para abandonar su país de asilo.

En segundo lugar, la repatriación debe llevarse a cabo de una manera segura y digna. Los refugiados no deben ser coaccionados, forzados físicamente a desplazarse ni deben ver su seguridad amenazada. Deben poder regresar a su propio ritmo, sin que se les separe de sus familiares y, como dice el manual del ACNUR, han de ser «tratados con respeto y plena aceptación por sus autoridades nacionales».

Un tercer principio pone el foco en la necesidad de coordinar de manera eficaz los movimientos de repatriación, por lo general mediante el establecimiento de comisiones tripartitas en las que participe el Estado de acogida, el país de origen y el ACNUR. En este contexto, el ACNUR se encarga de

representar los intereses y las preocupaciones de los refugiados y de garantizar que el proceso de retorno se lleve a cabo con pleno respeto a sus derechos humanos.

En cuarto lugar, la comunidad internacional ha acordado que el ACNUR deberá promover y fomentar activamente el retorno de los refugiados solo en aquellas situaciones en las que se produzcan cambios significativos en sus países de origen. Un indicador podría ser, por ejemplo, un cambio de gobierno, elecciones democráticas, la presencia de un equipo de operaciones de construcción de paz de las Naciones Unidas y el restablecimiento del Estado de derecho.

En quinto lugar, en las tres últimas décadas el régimen internacional de refugiados ha asumido una responsabilidad mucho mayor con respecto a ellos una vez retornados. Según el ACNUR, la repatriación debe estar vinculada a la reintegración y ser de naturaleza sostenible, lo que significa que los retornados deben poder ejercer todos sus derechos económicos, sociales, civiles y políticos, incluido el de establecer unos medios de vida seguros⁴.

Por último, los Estados y el ACNUR están de acuerdo en la necesidad de adoptar un enfoque global para las soluciones duraderas, compuesto por una combinación de repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento en terceros países. En cualquier contexto de refugiados, deben buscarse las tres soluciones, y el equilibrio entre ellas debe tratarse de forma individualizada.

Las realidades de la repatriación

Los principios de la repatriación de los refugiados están, por tanto, bastante claros. Pero ¿hasta qué punto se han respetado en la práctica las normas acordadas por la comunidad internacional? Lamentablemente, el registro histórico ha sido irregular y, en el contexto contemporáneo, estas normas se ven sometidas a una presión cada vez mayor.

A pesar de su compromiso declarado con un enfoque global respecto a las soluciones duraderas, el régimen internacional de refugiados ha considerado cada vez más la repatriación (normalmente de forma voluntaria, aunque no necesariamente) como el resultado óptimo y preferido. No es difícil explicar el porqué. Los Estados de acogida de las regiones en vías de desarrollo no quieren la presencia indefinida de refugiados en su territorio y, en la mayoría de los casos, insisten en que no deberían poder optar por



ACNUR/Andrew McConnell

Refugiados afganos en un centro de repatriación del ACNUR en Nowshera, cerca de Peshawar (Pakistán), en 2018.

la integración local. Los países donantes tienen interés en poner fin a las situaciones de refugiados prolongadas y a los costosos programas de asistencia a largo plazo, mientras que los países de origen a menudo desean reforzar su legitimidad demostrando que, al regresar a su patria, sus ciudadanos exiliados están preparados para “votar con los pies” a su regreso a su tierra natal.

En cuanto al ACNUR —agencia financiada y regida por los Estados y, por lo tanto, muy sensible a sus preocupaciones—, se marcó como principal objetivo conseguir que el mayor número posible de refugiados regresara a sus hogares para así demostrar la utilidad de la organización a sus principales interesados. La alta comisionada para los refugiados, Sadako Ogata, declaró la década de los noventa como “la década de la repatriación”, mientras que en la de los 2000 la organización comenzó a establecer objetivos de repatriación anuales e incluso mensuales para algunos de sus programas más potentes en países.

En este contexto, los actores que componen el régimen internacional de refugiados han ido dejando de lado cada vez más la noción de que la repatriación debería ser estrictamente de naturaleza voluntaria, segura y digna; y se han estado ejerciendo diversas formas y grados de coacción para desencadenar y mantener los movimientos de repatriación en masa. Tal fue el caso con respecto al retorno de 200 000 refugiados rohinyá de Bangladesh a Myanmar a principios de la década de los noventa, la repatriación de unos 350 000 refugiados ruandeses de Tanzania en 1996 y el

llamado “retorno ordenado” de 40 000 refugiados burundeses de Tanzania en 2012. Más recientemente, la repatriación de refugiados afganos desde Pakistán e Irán y de refugiados somalíes desde Kenia ha acarreado diversos tipos de intimidación y coacción, como la reducción de los niveles de asistencia, la amenaza del cierre de campamentos y el acoso rutinario por parte de funcionarios públicos.

La última década también ha sido testigo de los crecientes esfuerzos por parte de los Estados industrializados para devolver a los refugiados y a los solicitantes de asilo a sus países de origen, ya sea mediante la deportación o a través de programas de repatriación voluntaria asistida en los que se les proporcionan incentivos financieros para que regresen a casa. Huelga decir que esto ha enviado un firme mensaje de apoyo a los países de acogida de las regiones en vías de desarrollo que desean garantizar la salida de los refugiados de su territorio.

Los Estados insisten ahora en que la repatriación debería producirse con mucha más rapidez una vez que los refugiados hayan llegado a un país de asilo, aunque no se haya producido ningún cambio sustancial de las circunstancias en su país de origen. En noviembre de 2017, por ejemplo, Bangladesh, Myanmar y donantes clave del ACNUR, como la Unión Europea, comenzaron a examinar las opciones de repatriar a 700 000 refugiados rohinyá, tan solo cuatro meses después de que se hubieran exiliado huyendo de las atrocidades cometidas en su país de origen y en un momento en que todavía se estaban produciendo desplazamientos a gran escala.

De igual manera, los dos últimos años han sido testigos de un creciente esfuerzo internacional por planificar y preparar el retorno a gran escala de los refugiados a Siria, a pesar de que el régimen de Asad continúa en el poder, de la constante presencia de sus aliados rusos e iraníes en el país y de la prevalencia generalizada de la violencia y los atentados contra los derechos humanos.

Han surgido serias cuestiones con respecto al papel del ACNUR como actor intermediario en las negociaciones para las repatriaciones y como salvaguarda de los derechos de los refugiados. Bajo la presión tanto de los Estados de acogida como de los donantes, la organización ha buscado nuevas formas de

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

fomentar y promover el retorno, incluido el pago de importantes asignaciones económicas a la repatriación a los refugiados que solo reciben una cantidad limitada de ayuda y muchos de los cuales han acumulado cuantiosas deudas.

Asimismo, hay pruebas que sugieren que el ACNUR no se ha ocupado lo suficiente de entender y abordar las preocupaciones de los refugiados en el contexto del retorno. Esto quedó patente en noviembre de 2017, cuando la organización firmó un acuerdo secreto para la repatriación de los rohinyá con el Gobierno de Myanmar⁵. En términos más generales, el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 deja clara la postura del ACNUR de que «la repatriación voluntaria no está necesariamente condicionada por el logro de soluciones políticas en el país de origen»⁶. Viendo todos estos acontecimientos no resulta sorprendente, por tanto, que el Líbano se sienta tentado de entablar conversaciones bilaterales con Damasco y Moscú sobre el retorno de los refugiados a Siria; y de quejarse de la obstrucción por parte del ACNUR cuando la organización sugiere que las condiciones en Siria podrían no prestarse todavía a una repatriación a gran escala.

Respuestas en materia de políticas y programas

Las fuerzas que han menoscabado los principios establecidos de la repatriación de los refugiados están fuertemente consolidadas y parece muy poco probable que vayan a desaparecer en un futuro próximo. Sin embargo, hay una serie de pasos que podrían darse para frenar (y esperamos que incluso revertir) el deterioro de los estándares de repatriación del que venimos siendo testigos en los últimos años.

En primer lugar, el ACNUR debe respaldar el principio de que la repatriación ha de ser voluntaria, segura y digna, y basarse en la premisa de que den cambios considerables y sostenidos en el país de origen. La organización tiene una clara responsabilidad a este respecto, y debería hacerlo, aunque ello complicase su relación con los Estados de acogida y donantes. Si se presionara a la organización para que formase parte de una operación que no cumpliera con los estándares establecidos en su propio manual de repatriación voluntaria, debería negarse a hacerlo o ser completamente transparente en lo que respecta a la naturaleza y la justificación de su participación.

En segundo lugar (y a este respecto puede que el papel del Pacto Mundial sobre los Refugiados sea muy valioso), es necesario

acabar con la noción de repatriación como resultado preferido y volver a un enfoque más global y diversificado de las soluciones duraderas. Esto implicar una identificación más sistemática de situaciones en las que al menos una parte de la población refugiada podría beneficiarse de la integración local. También requiere de un esfuerzo para encontrar nuevos lugares de reasentamiento que llenen el vacío que dejan los importantes recortes de su cuota que el Gobierno de Estados Unidos ha realizado recientemente. Será necesario idear nuevas soluciones y establecer vías alternativas; entre ellas se podrían incluir iniciativas para la autosuficiencia que no llegasen a la plena integración local; visados y corredores humanitarios; programas de reunificación familiar y de movilidad laboral; becas educativas; y acuerdos regionales de libre tránsito.

En tercer lugar, el proceso de repatriación debe ser mucho más participativo e inclusivo. Si bien es poco probable que resulte ser una tarea fácil, el ACNUR debe tratar de convencer a los Estados de la necesidad de establecer comisiones cuatripartitas, en las que se conceda a los refugiados una forma de representación estructurada. Para facilitar este enfoque, que nunca se ha probado en el pasado, la agencia también debería examinar las formas en que dicha representación pudiera organizarse de la manera más eficaz y equitativa posible.

En cuarto lugar, después de décadas de debate, el Banco Mundial y otros actores financieros y de desarrollo se han comprometido recientemente con mucho más entusiasmo con las cuestiones relativas a los refugiados, inicialmente en los países vecinos de Siria, pero ahora también en otros lugares, como Bangladesh y Etiopía. Esta implicación no está exenta de peligro. Por un lado, existe el riesgo de que la participación de los actores de desarrollo no sea tan amplia o sostenida en el tiempo como muchas otras partes interesadas actualmente esperan y prevén que lo sea. Por otro lado, existe el riesgo de que el sector humanitario vea el compromiso de los actores de desarrollo como una panacea para sus dificultades crónicas, especialmente en lo que respecta a la necesidad de fondos no satisfecha y los ciclos de programa cortoplacista.

Pero al mismo tiempo el cambio hacia un enfoque más centrado en el desarrollo promete tener varias ventajas importantes. Podría reducir las presiones económicas y ambientales que sufren los países y las comunidades que

acogen a un gran número de refugiados, y así rebajar su tendencia a presionar para que se lleven a cabo repatriaciones involuntarias y prematuras. Podría proporcionar a los refugiados unos medios de subsistencia más seguros y un mejor nivel de vida en sus países de asilo, lo que les permitiría planificar y prepararse para su eventual repatriación, en caso de que eligieran esa opción. Y de aplicarse a los países de origen en los que se ha producido o se está produciendo un cambio significativo de las circunstancias, un enfoque basado en el desarrollo podría ofrecer tanto a los retornados como a las poblaciones residentes la oportunidad de reconstruir sus vidas y restablecer sus relaciones, garantizando así que la repatriación sea de naturaleza sostenible.

Jeff Crisp jefferyfcrisp@gmail.com

Investigador asociado, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk y miembro asociado en Derecho Internacional, Chatham House

1. Associated Press "In Lebanon, Syrian refugees face new pressure to go home", 20 de junio de 2019 bit.ly/APN-20062019-Leb
2. Naharnet, 12 de junio de 2019 www.naharnet.com/stories/en/261366
3. ACNUR (1996) *Manual - Repatriación voluntaria: Protección Internacional* bit.ly/HCR-VolRep-1996-es
4. ACNUR (2008) "UNHCR's role in support of the return and reintegration of displaced populations: policy framework and implementation strategy" www.refworld.org/pdfid/47d6a6db2.pdf
5. www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-idUSKBN1JP2PF
6. ACNUR (2018) "The Global Compact on Refugees", artículo 3.1 párrafo 87 bit.ly/GCR-2018

Soluciones duraderas para los niños retornados

Stefanie Barratt, Marion Guillaume y Josiah Kaplan

Los marcos de soluciones duraderas que miden el progreso hacia un retorno y una reintegración sostenibles no tienen en cuenta específicamente las diferentes necesidades y experiencias de los niños.

En 2017, más de 68 millones de personas se vieron desplazadas por la fuerza, más de la mitad de las cuales eran menores de 18 años; ese mismo año, cerca de 670 000 refugiados y 4,2 millones de desplazados internos regresaron a sus lugares de origen. A pesar de los sólidos convenios y marcos jurídicos que protegen los derechos de los niños durante el retorno y después, es evidente que en todo el mundo hay países que no los están respetando. Además, son pocos los actores que recopilan datos específicos sobre los menores retornados o que les realizan un seguimiento, por lo que es difícil entender cómo y dónde les estamos fallando a los menores retornados y cómo se podrían abordar esos fallos.

Los menores muestran distintas vulnerabilidades tanto físicas como en lo que respecta a su bienestar psicosocial y, a menudo, tienen menos oportunidades de expresar su propia voluntad en la toma de decisiones en torno a las opciones migratorias. Estas vulnerabilidades específicas de cada edad pueden agravar los ya considerables riesgos a los que se enfrentan todos los retornados. En reconocimiento a sus necesidades particulares, y como complemento del artículo 33 de la Convención

sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 relativo a la "no devolución", la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) indica que: «Los Estados no devolverán a ningún niño a un país cuando haya razones fundadas para creer que existe un riesgo real de daño irreparable al niño»¹.

Los niños retornados deberían disfrutar, entre otros factores y sin discriminación, del acceso a la seguridad, a un nivel de vida adecuado, a disponer de medios de subsistencia, a la vivienda, a la documentación y al acceso a la justicia como parte de toda solución duradera y de una reintegración sostenible. Los compromisos asumidos por la comunidad internacional para hacer efectivos esos derechos, no obstante, son válidos en tanto en cuanto tengan capacidad de verificar los progresos para lograr dichas condiciones. Se han elaborado herramientas para medir y analizar los progresos hacia un retorno y una reintegración sostenibles, con criterios comunes definidos por el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), pero las directrices y los marcos existentes no contienen indicadores específicamente adaptados para medir las necesidades de los niños.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Con el objetivo de abordar esta brecha, Save the Children ha desarrollado un nuevo conjunto de indicadores específicos para niños que complementan los marcos de retorno y reintegración existentes, y lo que es importante, incluyen una nueva vertiente de salud mental y seguridad psicosocial que se centra en el derecho de los niños a jugar y a socializar, a su propia agencia, a salud mental y a la disponibilidad de ayuda profesional². Durante la aplicación de este marco, Save the Children y Samuel Hall llevaron a cabo una investigación en 2018–2019 para determinar a qué situación se enfrentan los niños que regresan a cuatro contextos: Siria, Irak, Somalia y Afganistán³. Lo que se extrae de ella es un panorama un tanto sombrío: los niños retornados están cayendo en el olvido al prestarse poca atención a sus necesidades y a la información que se recopila sobre ellos.

Datos y brechas

En los cuatro contextos de retorno analizados, la falta de seguridad física, que fue una de las causas fundamentales del desplazamiento inicial, no ha cambiado demasiado. Siria, Irak, Somalia y Afganistán están marcados por la violencia indiscriminada y el maltrato físico a los niños es común. La evidencia disponible revisada en nuestro estudio muestra que los niños retornados tienen más probabilidades que aquellos no desplazados de ser detenidos y caer en la trata de personas, especialmente en Siria e Irak. No existen datos desglosados por edad y antecedentes migratorios con respecto a los indicadores clave de seguridad física, incluido el matrimonio y el trabajo infantil.

Los niños que no pueden regresar a sus hogares y se ven obligados a vivir en refugios temporales o en suburbios suelen tener problemas para acceder al agua potable y a unas mínimas condiciones de salubridad si los comparamos con los no desplazados. Y, en comparación, tienen unos indicadores de nutrición más bajos (entre todos los retornados) que, con frecuencia, son el resultado de la incapacidad de los retornados de acceder a las tierras. El estado de la atención sanitaria es grave en los cuatro contextos de retorno, con una elevada mortalidad infantil y bajas tasas de vacunación, aunque no se recopilan sistemáticamente datos relacionados con la salud y desglosados por edad y situación migratoria. En contexto en los que el acceso a la educación ya es generalmente bajo, los retornados se enfrentan además a dificultades

añadidas, como no poder sufragar las tasas escolares o carecer de documentos de identidad.

En las cuatro localizaciones, los niños retornados parecen sufrir claras desventajas respecto al acceso a la seguridad legal, la identidad jurídica, un poder judicial funcional y a la libertad de movimiento. En comparación con los niños no desplazados, también hacen frente a ser separados de sus familias o tutores en más ocasiones.

Los niños repatriados también se enfrentan a desventajas comparativas en la prestación de apoyo a su salud mental, aunque en la actualidad no se está midiendo ni se entiende suficientemente cuál es el impacto de esta carencia en su desarrollo psicológico. De manera sistemática, los niños retornados no pueden acceder a una red social de apoyo y cuidados o a un entorno de juego seguro. Muchos se enfrentan a retos psicosociales que plantean riesgos fundamentales para su bienestar, y la ayuda profesional para estos problemas es escasa o inexistente.

Implicaciones

Las brechas en el conocimiento y la evidencia:

Nuestra investigación puso de manifiesto la predominante falta de datos y estándares sobre las condiciones de retorno y reintegración de los niños en todo el mundo, así como la urgente necesidad de invertir en mejores sistemas de recopilación de datos. En particular, encontramos escasez de datos desglosados por edad. Los estudios disponibles sobre los menores retornados, por lo general, suelen ser limitados y anecdóticos. La ausencia de datos fiables hace que sea imposible establecer líneas de base y medir el progreso en la determinación de cuándo y dónde los niños y sus familias se han reintegrado con éxito en sus países de origen. Esto, a su vez, limita la rendición de cuentas y plantea retos para aquellos actores, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los ministerios gubernamentales, quienes deben actuar como garantes de los derechos de los niños. Sin mejores datos, es difícil diseñar e implementar una programación efectiva para que su retorno sea seguro y concretamente para que su reintegración sea sostenible. Por el contrario, la falta de evidencias pone en tela de juicio la capacidad y la credibilidad de los gobiernos y otras partes interesadas para afirmar que, de hecho, se dan las condiciones para que el retorno de los niños sea seguro y digno.

No se han establecido estándares de protección básicos:

Vemos que los niños regresan a entornos donde no pueden acceder plenamente a los derechos garantizados por la Convención sobre los Derechos del Niño, como el derecho a la protección, a la educación y a la atención sanitaria. En otros ámbitos como la seguridad física y material, los datos disponibles apuntan a que hay muchas similitudes entre los niños retornados y los de las comunidades de acogida. Sin embargo, no pueden acogerse a esta falta de diferencias para justificar el retorno de los niños si el contexto al que regresan desde un inicio sigue sin ser un lugar seguro.

La falta de apoyo sostenible tras el retorno:

Muchos países desde donde parten los niños retornados entienden que su responsabilidad legal termina cuando llegan a su país de origen. La comunicación entre los actores que participan en los procesos de retorno, como los organismos relacionados con la migración, las embajadas, las autoridades gubernamentales y las ONG en los países de retorno, es limitada. Por último, las prestaciones proporcionadas a los repatriados voluntarios (como la ayuda en especie) se conceden a menudo a nivel familiar, sin que necesariamente repercutan en los niños.

La falta de apoyo antes y después del retorno:

Nuestros resultados también ponen de relieve una mayor falta de enfoque y de inversión de recursos tanto en el apoyo previo al retorno como en el proceso a largo plazo de reintegración posterior en el marco de un debate más amplio sobre el retorno. Esta brecha se refleja, en parte, en una falta generalizada de rendición de cuentas vinculada a la ausencia de una medición adecuada de los resultados del proceso de reintegración, y en la insuficiencia de las normas existentes para orientar la labor de retorno y de reintegración basada en derechos.

Recomendaciones

Los niños no deberían regresar antes de que se cumplan los requisitos para que su retorno sea seguro y digno. Se han de poner en marcha mecanismos que establezcan estándares y midan los progresos de forma que se garantice que los niños y sus familias obtengan soluciones duraderas tras su retorno.

Los actores encargados de cuestiones migratorias y los organismos de protección de la infancia deben colaborar en el establecimiento de unos estándares mínimos basados en los derechos para el retorno y la reintegración de los

niños. Pero más allá del reconocimiento de este punto, la verdadera labor consiste en abordar cuestiones técnicas prácticas acerca de cómo seguir desarrollando y obteniendo apoyo para la implementación de indicadores que midan el progreso hacia entornos de retorno adaptados a las necesidades de los niños. Estos indicadores deben estar relacionados con datos que puedan ser recopilados de manera realista en contextos tan desafiantes como los del desplazamiento. Este debate metodológico requiere de un compromiso de colaboración entre las partes interesadas en cuestiones de desplazamiento, la academia y la comunidad investigadora en general.

Es fundamental ver los retornos como un proceso, no como un acontecimiento aislado, y garantizar los derechos de los niños a lo largo de todo el viaje de vuelta. La falta de apoyo adecuado puede tener unas repercusiones que se medirían no solo en años, sino en décadas, lo que a su vez tendría un gran impacto a largo plazo para el contexto nacional, regional e incluso mundial. En este sentido, el apoyo a la preparación previa y a la reintegración sostenible después del retorno es una necesidad, y no solo un “complemento” a la programación de los retornos ya establecidos.

Al mismo tiempo, debemos reconocer que habitualmente millones de personas desplazadas organizan su retorno ellas mismas y que, a menudo, tiene lugar antes de que se den unas condiciones de reintegración seguras y propicias sobre el terreno. Las decisiones tomadas por estos retornados “espontáneos” vienen impulsadas por una compleja mezcla de motivaciones interrelacionadas. Una clara prioridad en la investigación es comprender el papel de los niños en los complejos procesos colectivos de toma de decisiones y la repercusión que tienen sobre su bienestar.

Stefanie Barratt stefanie.barratt@samuelhall.org
Jefa de Sección de Estándares de Datos y Análisis

Marion Guillaume marion.guillaume@samuelhall.org
Jefa de Sección de Infancia y Juventud

Samuel Hall <http://samuelhall.org>

Josiah Kaplan [Josiah.Kaplan@savethechildren.org](http://www.savethechildren.org)
Asesor de investigación sénior, Migration and Displacement Initiative, Save the Children International www.savethechildren.net

1. Convención sobre los Derechos del Niño, Observación General número 6 www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx
2. Save the Children (2018) *Durable Solutions for Children Toolkit* bit.ly/Save-DurableSolutionsToolkit
3. Save the Children/Samuel Hall (2018) *Achieving Durable Solutions for Returnee Children: What do we know?* bit.ly/Save-SamuelHall-returnees-2018

El regreso de los refugiados sirios del Líbano

Tamirace Fakhoury y Derya Ozkul

El análisis de las prácticas de retorno en el Líbano revela los retos para un retorno voluntario, seguro y digno.

A medida que el régimen de Asad recupera el control en la mayor parte de Siria, los refugiados se ven sometidos a una presión cada vez mayor para que regresen de los países vecinos, incluido el Líbano. Sin embargo, el análisis del complejo panorama político y de las actuales prácticas de retorno muestra que queda mucho por hacer para asegurar que los sirios puedan regresar voluntariamente en condiciones seguras y dignas.

Aunque el Líbano continuó con su política de exención de visados para los sirios en las etapas iniciales de la guerra, la tensión entre los partidos políticos y entre los sirios y la población local se intensificó rápidamente. En 2014, algunos municipios comenzaron a imponer toques de queda a los sirios; y el Líbano ha ido aplicando políticas de gestión de fronteras cada vez más estrictas. En enero de 2015, el Líbano puso fin a su política de exención de visados y ordenó al la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que dejara de censar a los refugiados sirios. Las Oficinas de Seguridad General del Gobierno (GSO, por sus siglas en inglés) continuaron permitiendo en gran medida que las mujeres y los niños obtuvieran permisos de residencia gratuitos si disponían de un certificado de refugiado expedido por el ACNUR, pero exigían a los hombres que firmaran un compromiso de no trabajar en el Líbano. Las GSO han empleado estas prácticas de manera desigual pero, en general, la única manera de que los hombres obtengan un permiso de residencia ha sido estar avalados por un representante libanés (*kafael*). Solicitar un permiso de residencia a través de un representante que te avale tiene un coste de US\$ 200 anuales por cada miembro de la familia mayor de 15 años¹. Las dificultades para obtener los papeles y para poder costear las tasas han empujado a la mayoría de los sirios residentes en el Líbano a la ilegalidad.

El desplazamiento desde Siria ha alterado el multisectario sistema político del Líbano, por el que se rigen sus 18 comunidades diferentes. Los partidos políticos no han sido capaces de desarrollar una respuesta consensuada ni en relación con el conflicto de Siria ni con la elaboración de la política de asilo. Algunas

facciones libanesas han subrayado que la presencia de refugiados sirios, en su mayoría suníes, modifica la demografía del Líbano y amenaza el frágil equilibrio del poder compartido entre musulmanes y cristianos. Tan pronto como el régimen de Asad parecía haber tomado la delantera en la guerra de Siria, algunos actores políticos clave del Líbano se apresuraron a exigir el retorno de los refugiados sirios y lo promovieron mediante la aplicación de medidas de contención más severas. Los ayuntamientos y las GSO empezaron a aplicar leyes más estrictas que han restringido considerablemente el acceso de los sirios al empleo y a la vivienda, y que han reducido sus oportunidades para lograr un medio de vida.

Los partidos políticos libaneses coinciden en que los desplazados sirios deben regresar, pero no hay consenso acerca de qué actores deben facilitar el proceso ni de los tiempos y las condiciones en las que debería tener lugar. En los últimos años, una profunda división en cuanto a si el gobierno debería facilitar o no el retorno y normalizar sus vínculos con el régimen sirio ha paralizado las negociaciones sobre un plan unificado de retorno de los refugiados. Las posiciones contrapuestas son en gran medida consecuencia de las diversas agendas geopolíticas de los actores libaneses en relación con la guerra en Siria. Las partes que han vivido los levantamientos de 2011 como una oportunidad para dismantelar el régimen de Asad consideran que el hecho de coordinarse con el régimen para el retorno de los refugiados refuerza la posición de este, mientras que los actores libaneses que se han puesto de parte del régimen sirio perciben la coordinación con las autoridades sirias como una señal a la comunidad internacional de que el régimen ha recuperado efectivamente el control sobre su territorio.

Los canales de retorno

En medio de este clima, se han producido retornos a Siria a pequeña escala a través de diversos canales, facilitados por la proliferación de actores libaneses oficiales y extraoficiales. Los sirios pueden solicitar el retorno — pendiente de la aprobación del gobierno de

su país— en oficinas de empadronamiento de todo el Líbano coordinadas por la GSO. Sin embargo, como los criterios para tramitar las solicitudes pendientes siguen siendo en su mayoría opacos, las organizaciones de derechos humanos han denunciado el secretismo bajo el cual se procesan. Para fomentar las solicitudes de retorno, la GSO ha formulado algunos incentivos, como la revocación de las tasas de “salida” que los potenciales retornados deben pagar si hubo algún período anterior de su estancia en el Líbano en el que no tuvieran permiso de residencia. Según la GSO, hasta el momento alrededor de 170 000 refugiados sirios han retornado “voluntariamente”². En la frontera, la GSO sella cada pasaporte para hacer constar que a su titular se le prohíbe regresar al Líbano por un período de tiempo a menudo desconocido por los refugiados.

Algunos partidos políticos también han establecido sus propios comités para estudiar las condiciones de retorno de los refugiados y para tramitar las solicitudes. Aunque estos comités pueden coordinarse con la GSO, forman redes que ofrecen vías alternativas para la repatriación. En julio de 2018, Hezbollah (un partido político chií que ya en 2017 había coordinado la repatriación de miles de refugiados sirios) estableció un programa de retorno con centros de contacto y grupos de trabajo en todo el Líbano donde se explicaba a los refugiados los procedimientos de retorno y donde se estudiaban sus casos. En 2018, el Movimiento Patriótico Libre, el mayor partido cristiano con representación en el parlamento, creó su propio comité local para el retorno de

los refugiados con el fin de informarles sobre las vías de retorno y de facilitar su regreso a las llamadas zonas seguras de Siria en coordinación con la GSO y los ayuntamientos.

Los actores informales como los comités locales y los actores religiosos cerca de la frontera entre Siria y el Líbano también han iniciado retornos a pequeña escala, a través de alianzas con partidos políticos libaneses y las redes a ambos lados de la frontera. La Unión Europea y el ACNUR han advertido contra todas las operaciones de retorno que las condiciones en Siria todavía no son adecuadas, y han insistido en que el retorno debe ser voluntario y llevarse a cabo con seguridad y dignidad. Sin embargo, no han podido influir en la realidad sobre el terreno. En 2018, el Ministerio de Asuntos Exteriores del Líbano acusó al ACNUR de tratar de disuadir a los refugiados de regresar a sus hogares y de interferir en la soberanía de la toma de decisiones del Líbano. El ACNUR ha estado monitorizando de forma extraoficial los retornos en los pasos de frontera, a pesar de no tener potestad para intervenir. No existe ningún otro control independiente en las fronteras para garantizar que los retornos sean realmente voluntarios.

Las perspectivas de retorno

El 13 de mayo de 2019, la GSO dictaminó que todos los sirios que entraran de forma irregular en el Líbano después del 24 de abril de 2019 serían deportados, lo que contraviene el principio de no devolución. Informes recientes demuestran que los refugiados sirios censados con el ACNUR fueron obligados a firmar

formularios de repatriación voluntaria, y al menos tres refugiados fueron detenidos a su llegada a Siria³. Además, la decisión del 13 de mayo pone en peligro a los refugiados que ya estaban viviendo en el Líbano y que habían entrado en el país de forma irregular. Aquellos que no dispongan de una prueba oficial de entrada anterior a abril de 2019 corren el riesgo de ser deportados en cualquier momento.

A pesar de los innumerables retos a los que se enfrentan los refugiados sirios en el



Refugiados sirios examinan las inundaciones en el campamento y asentamiento informal de Dalhamiya, en el Líbano, tras las fuertes tormentas de enero de 2019. Más de 150 asentamientos informales se vieron afectados, lo que puso en peligro a 70 000 refugiados. “No podemos dormir por la noche. Han sido tres días así”, dijo una mujer.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Líbano, su inminente retorno parece poco probable. En un estudio reciente llevado a cabo en varias zonas del país⁴, ninguno de los entrevistados tenía previsto regresar. Las razones más citadas fueron el reclutamiento militar de los hombres de la familia, la falta de vivienda y empleo en sus lugares de origen, la sensación de estar ya establecidos o de sentirse realizados en el Líbano, la falta de derechos de custodia de las mujeres solteras sobre sus hijos en Siria y la negativa a vivir bajo el régimen de Asad. El Líbano necesita diseñar mecanismos de protección más a largo plazo para los refugiados sirios; la presión actual para que regresen no hará sino aumentar las privaciones que sufren los refugiados y comprometer la adhesión del Líbano a los instrumentos de derechos humanos.

Tamirace Fakhoury tamirace.fakhoury@lau.edu.lb
Profesora asociada de Ciencias Políticas y Asuntos Internacionales y directora, Instituto para la Justicia Social y la Resolución de Conflictos, Universidad Libanesa Americana <http://sas.lau.edu.lb>

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
Directora de Investigación, Centro de Estudios sobre los Refugiados, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford
www.rsc.ox.ac.uk

1. Abolido oficialmente en 2017, pero irregular en la práctica.
2. Human Rights Watch "Lebanon: Syrians Summarily Deported from Airport", 24 de mayo de 2019 bit.ly/HRW-24052019-Lebanon
3. Human Rights Watch "Syrians Deported by Lebanon Arrested at Home", 2 de septiembre de 2019 bit.ly/HRW-02092019-Syrians-deported
4. Incluye 30 entrevistas en profundidad realizadas por Derya Ozkul en 2019.

Fomentar el retorno de los sirios: el enfoque fragmentado de Turquía

Zeynep Sahin Mencutek

El enfoque de Turquía para alentar a los refugiados a regresar a Siria puede poner en peligro la seguridad y la voluntariedad de esos retornos.

El enfoque inicialmente acogedor de Turquía, cuando los primeros refugiados sirios comenzaron a llegar a principios de 2011, fue justificado por el gobierno como una respuesta de emergencia temporal a una crisis humanitaria. Sin embargo, a partir de mediados de 2014, a medida que las cifras seguían aumentando y sin que se vislumbrara un final aparente para la crisis siria, el gobierno turco adoptó un enfoque más restrictivo. Este incluía un estatuto de protección temporal para los sirios que les permitía acceder a la educación, sanidad y servicios sociales, así como al mercado laboral, y —desde mediados de 2016— contaban con un cierto apoyo a la integración limitada y al retorno voluntario. Sin embargo, estudios demuestran que su fragmentada planificación del retorno cuestionaba la seguridad y voluntariedad con las que se ofrecían¹.

El marco de retorno

Aunque Turquía ha establecido medios formales para que los sirios puedan acogerse al retorno, el enfoque en su conjunto está fragmentado. La Dirección General de Gestión de la Migración (DGMM, por sus

siglas en inglés), principal agencia nacional de migración, cita la Ley sobre Extranjeros y Protección Internacional de 2013 y la Directiva sobre Protección Temporal de 2014 —que establecen que dicho organismo proporcionará apoyo en especie y monetario a quienes soliciten el retorno voluntario— como base para su correspondiente marco jurídico. Desde el punto de vista normativo se espera que la DGMM coopere con las autoridades de los países de origen y con otras instituciones y organismos públicos de Turquía, así como con organizaciones internacionales y con la sociedad civil. En la práctica, la única cooperación que dicho organismo ha formalizado es con otros actores estatales turcos. No ha firmado ningún acuerdo bilateral o multilateral de readmisión o tripartito para facilitar el retorno a Siria, lo que requeriría la participación de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y del actual gobierno sirio.

La DGMM está legalmente obligada a pedir una solicitud formal a los retornados a través de sus filiales provinciales, y los documentos de retorno voluntario deben tener cuatro firmas: la del retornado, la de un funcionario del Estado,

la de un traductor y la de un oficial de ACNUR o, si este último no estuviera disponible, la de un representante de una organización no gubernamental (ONG) autorizada. ACNUR ha optado actualmente por no participar en los retornos, por lo que son los representantes de la Media Luna Roja turca quienes están firmando la documentación para el retorno voluntario².

En el municipio de Esenyurt (Estambul), que cuenta con una densa población siria, las autoridades municipales organizaron una campaña en 2018 en la que retornaron 3724 sirios. Para 2019, el municipio tiene como objetivo retornar a 25 000 sirios. Tras su llegada a la frontera los repatriados reciben asistencia de dos organismos turcos que trabajan en Siria, que los acompañan a las ciudades que se encuentran bajo el control militar de Turquía.

Fomentar los retornos

La primera táctica que se utiliza actualmente para fomentar el retorno es facilitar que se lleven a cabo visitas de prospección temporales de hasta tres meses durante las festividades religiosas en las que los refugiados puedan evaluar las condiciones en Siria y comprobar que sus propiedades no hayan sido ocupadas. Y si lo desean, pueden optar por quedarse en Siria. Durante este período, la DGMM no cancela su estatuto de protección, sino que solo lo revoca si los sirios no regresan dentro del plazo permitido. El considerable número de retornos que se producen al amparo de esta estrategia son un indicador de su efectividad. Según fuentes gubernamentales, en 2017 se quedaron 40 000 sirios —un 15 % de los que realizaron este tipo de visitas—, y en 2018 se quedó el 57 % de los 252 000 sirios.

Estos aumentos sustanciales también son un reflejo de la política de Turquía en el noroeste de Siria. Turquía legitimó dos operaciones transfronterizas unilaterales: Operación Escudo del Eufrates (agosto de 2016–marzo de 2017) y Rama de Olivo (activa desde 2018) con el fin de luchar contra el terrorismo y de defenderse de los ataques de las Unidades de Protección del Pueblo Kurdo Sirio (YPG, por sus siglas en kurdo) y de los militantes del Daesh en Siria. Sin embargo, la comunidad internacional ha considerado que estas operaciones son beligerantes y constituyen un atentado contra la soberanía siria, aunque no ha tomado ninguna medida real para detener las incursiones militares y Turquía controla ahora la frontera y el noroeste de Siria.

El gobierno turco también ha financiado una agenda unilateral de reconstrucción posconflicto. Los organismos de este país —en cooperación con los agentes locales sirios— han prestado servicios en los campamentos de desplazados internos y han reconstruido hospitales, escuelas, mezquitas, universidades y otras infraestructuras en las ciudades sirias. Muchos organismos estatales turcos han instalado oficinas al otro lado de la frontera para prestar servicios, y el gobierno ha empezado a difundir por todos lados que las ciudades sirias bajo el control de Turquía son lugares seguros para el retorno.

En este contexto, en el verano de 2018, tanto las organizaciones civiles de carácter social como los refugiados de las ciudades sirias —en su mayoría procedentes de Afrin— afirmaron haber recibido llamadas telefónicas de organismos estatales turcos para informarles acerca de la opción del retorno, la mejora de las condiciones de seguridad y la reconstrucción de las infraestructuras en las ciudades bajo control turco. Ese mismo verano, Turquía anunció que planeaba cerrar todos los campos de refugiados en el plazo de un año. Los refugiados de los campos cerrados tenían dos opciones: mudarse a las grandes ciudades turcas, donde la vivienda es cara, o regresar a Siria.

Los medios de comunicación afines al gobierno turco se han encargado de dar una amplia cobertura al retorno de los sirios. Cada viaje de retorno ha encabezado los telediarios, y los medios de comunicación —incluida la agencia de noticias oficial de Turquía— los han presentado como algo digno de celebración.

Los retos del enfoque turco

Hasta el momento no se ha producido un gran número de retornos de Turquía a Siria, y los que sí se han dado han sido prácticamente casos individualizados. Sin embargo, hay pruebas de que el número de retornos espontáneos está aumentando. Aplaudimos la práctica de Turquía de realizar visitas de prospección coincidiendo con las festividades religiosas, y sus esfuerzos por mejorar la seguridad, la estabilidad y las infraestructuras en el noroeste de Siria. Sin embargo, hay diversos factores preocupantes sobre el enfoque unilateral de Turquía, su estrategia de ofrecer una protección restringida al tiempo que promueve los retornos y los principios que ignora durante su desarrollo.

En primer lugar, Turquía ha empezado a fomentar los retornos a pesar de que Siria

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

todavía no es un lugar seguro. Pese a los ocasionales alto el fuego y a las zonas bajo control turco, ruso e iraní donde se han reducido las hostilidades, sigue habiendo combates y violencia en todo el país. La población carece de acceso a los servicios públicos básicos y a oportunidades laborales sostenibles. El ACNUR alega que las condiciones en Siria no son seguras para el retorno. Es probable que por esta razón no haya participado en los retornos desde Turquía. Además, no está claro si las autoridades turcas informan plenamente a los refugiados que regresan sobre los posibles riesgos. Una vez retornados, los sirios no pueden volver a entrar en Turquía, ya que firmar los formularios de retorno voluntario implica renunciar a toda solicitud de protección mediante asilo y hace imposible regresar por la vía legal.

En segundo lugar, no parece que los retornos sean del todo voluntarios. La precaria situación de los sirios en Turquía caracterizada por una total falta de protección, por la explotación laboral y por la pérdida de la esperanza en su futuro los empuja a regresar. A mediados de 2019, la situación se deterioró aún más cuando las autoridades provinciales de Estambul —donde viven más de medio millón de sirios— empezaron a llevar a cabo cada vez más redadas en las calles y en los lugares de trabajo para comprobar si la población estaba censada. A los sirios que carecían de la documentación adecuada se les devolvía a las provincias turcas en las que estaban censados. Al mismo tiempo, los medios de comunicación internacionales han denunciado que a algunos sirios se les ha obligado a firmar formularios de retorno voluntario y han sido deportados al norte de Siria. El discurso del odio contra la población siria se ha incrementado, ya que la población local les culpa del paro y de los problemas económicos. Está claro que, aunque a algunos sirios les entusiasma tener opciones de retorno voluntario, los planes de retorno de la mayoría dependen de que las condiciones en Siria sean las adecuadas: seguridad, estabilidad, un nuevo régimen, reconstrucción de las infraestructuras y medios de vida sostenibles.

En tercer lugar, Turquía opera los retornos de forma unilateral aunque la DGMM asegura que está trabajando en colaboración con las Naciones Unidas y la Unión Europea para facilitarlos. Sin embargo, los representantes de estas organizaciones en Turquía parecen considerar que los retornos son prematuros debido a las condiciones en Siria y, en su

lugar, favorecen las opciones de integración local. Y el ACNUR no está cumpliendo con su función tradicional de garantizar el carácter voluntario del retorno y de asegurarse de que a los refugiados se les proporcione información precisa y objetiva sobre las condiciones en su país de origen. Esto plantea interrogantes sobre el grado de cumplimiento del principio de voluntariedad por parte de la DGMM y sobre la transparencia de sus procedimientos. La UE tampoco ha financiado ningún proyecto de retorno de los sirios, pero sí —junto a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)— el desarrollo de la capacidad para la repatriación de migrantes irregulares que no sean sirios.

En cuarto lugar, no hay pruebas de la prestación de ayuda posterior al retorno, y las autoridades turcas, a través de la DGMM, no disponen de medios para realizar un seguimiento de lo que está sucediendo con los retornados en Siria.

Y, en quinto lugar, el fomento de los retornos tiene consecuencias sobre las relaciones entre las comunidades de refugiados y de acogida, pues en estas últimas, en Turquía, se crean expectativas de que los retornos sean inmediatos. Esto hace que aumenten los prejuicios de la población local hacia los sirios y, por tanto, amenaza la ya frágil protección que se ofrece a los refugiados. Además, el creciente discurso del gobierno y de los partidos de la oposición sobre los retornos, especialmente durante las campañas electorales, preocupa a los refugiados porque temen que se produzcan repatriaciones forzosas.

Para las personas condenadas por delitos y aquellas de la que se presuponga que está vinculada con grupos terroristas, se producen retornos forzados individuales a través de la deportación. Los activistas denuncian que los migrantes irregulares (incluidos los sirios) capturados por la guardia costera o por las fuerzas policiales turcas cuando intentan cruzar irregularmente a Grecia, son primero retenidos en centros de expulsión y luego deportados. Y algunos sirios detenidos por la policía durante las redadas reciben órdenes de deportación y, tras firmar formularios de retorno voluntario bajo coacción de funcionarios del Estado, son repatriados a Siria³. Representantes de las ONG y abogados confirman que se están produciendo estos retornos que vulneran los derechos individuales y del principio de voluntariedad. La DGMM no aporta la cifra exacta de migrantes irregulares no sirios, ni

de sirios deportados por actividades delictivas o por supuestos vínculos terroristas.

El ejemplo de Turquía demuestra que lo que se necesita es un enfoque de colaboración entre los múltiples actores para llevar a cabo retornos que cumplan con los principios acordados internacionalmente. No se puede permitir que países de acogida como Turquía adopten su propia interpretación de lo que significa voluntariedad, seguridad y dignidad. Debería enviarse una advertencia a los Estados de acogida cuando no cumplieran con las disposiciones legales y normativas relativas al retorno de los refugiados; y la estabilidad y la seguridad deberían ocupar un lugar prioritario en las decisiones sobre el retorno. El ACNUR tampoco debería desvincularse de las prácticas de retorno prematuro que se están llevando a cabo. En su lugar, el enfoque del país de acogida debería centrarse en los refugiados, tener una base empírica y ser efectivo. Todas las partes interesadas deberían coordinarse y prepararse

cuidadosamente para la reintegración en el país de origen antes de que comiencen los retornos.

Zeynep Sahin Mencutek

zeynepsahinmencutek@gmail.com

Investigadora adjunta, Centre for Global Cooperation Research, Universidad de Duisburg-Essen
www.gcr21.org e Instituto Sueco de Investigación de Estambul

El presente artículo ha sido redactado a título personal.

1. El estudio en el que se basa este artículo fue financiado por el proyecto RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project-Horizon2020 (#770564) y fue redactado durante la beca de la autora en el Kate Hamburger Kolleg/Centre of Global Cooperation Research de la Universidad de Duisburg-Essen, Alemania.
2. Gokalp Aras N E y Sahin Mencutek Z (2019) "Border Management and Migration Controls in Turkey" Working Paper, Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project (#770564, Horizon2020)
www.respondmigration.com/publications-1
3. HarekAct "A New Nightmare: Picked Up In The Aegean And Returned To Syria", 24 de junio de 2018
bit.ly/Harekact-24062018-Aegean

La política del retorno de Jordania a Siria

Julia Morris

La preparación para el retorno de los refugiados sirios se ha vuelto relevante en Jordania, pero el enfoque del retorno plantea numerosas dudas.

Se estima que actualmente viven en Jordania 1,4 millones de refugiados sirios, de los que según los cálculos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) tres cuartas partes planean regresar a Siria en algún momento. La repatriación debe basarse en una decisión libre e informada que cuente con el pleno compromiso del país de origen durante el proceso de reintegración. Sin embargo, los retornados sirios se enfrentan a la perspectiva de regresar a un régimen autoritario con poco interés en apoyar su reintegración. Además, dada la persistencia del conflicto, es difícil garantizar cualquier medida de seguridad para los refugiados que regresen.

Desde el inicio del conflicto se han dado un número considerable de retornos espontáneos. Sin embargo, el gobierno jordano y los organismos adscritos no han adoptado hasta el momento ninguna medida para facilitar los retornos voluntarios oficiales a gran escala. Por el contrario, a pesar de la reapertura del paso fronterizo de Jaber-Nasib en octubre de 2018, el gobierno jordano anunció públicamente que

no daría apoyo a los sirios que regresasen en esos momentos¹. Y aunque no se han iniciado programas oficiales de retorno entre los dos países, su preparación se ha convertido en una cuestión destacada en Jordania².

Las barreras para regresar desde Jordania

A diferencia de lo que ocurre en otros países de acogida de los que regresan los refugiados sirios, en Jordania no tienen posibilidad de llevar a cabo visitas de prospección. En el caso de Jordania, ACNUR no cuenta con la infraestructura ni con los acuerdos con los gobiernos de Siria y Jordania para facilitar esos viajes. El gobierno jordano mantiene unas aparentes relaciones diplomáticas con Siria, excepto cuando se trata de organizar visitas de prospección. Además, la idea misma de hacer este tipo de visitas de prospección es cuestionable por la constante inseguridad dentro de Siria, y por la duda de si los refugiados podrían ir de visita y volver.

De acuerdo con la legislación siria, los hombres sirios de entre 18 y 42 años de

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

edad deben prestar servicio en las fuerzas armadas o corren el riesgo de ser encarcelados o reclutados por la fuerza. La mayoría de los reclutas han permanecido en el ejército indefinidamente desde que comenzó el conflicto, y se han vuelto comunes las redadas por parte de las autoridades en barrios y hogares en busca de reclutas y reservistas. El régimen de Asad también ha utilizado los medios de comunicación del Estado y a los líderes religiosos para promover una imagen honorable de aquellos que sirven en el ejército, así como de sus familias, a la vez que describe a los prófugos en términos peyorativos. Del mismo modo se proyecta una imagen negativa de los sirios que abandonaron el país durante el conflicto y muchos temen sufrir represalias por su supuesta cobardía o deslealtad hacia el régimen.

Desde el inicio del conflicto, las violaciones y la violencia sexual se han extendido como táctica empleada por el régimen de Asad y las facciones rebeldes. Tanto mujeres como hombres se enfrentan a situaciones de violencia sexual en el conflicto sirio. Si bien las mujeres y las niñas a menudo soportan la carga mayor de este tipo de violencia, también han salido a la luz pruebas sustanciales del uso sistemático de la violencia sexual y la tortura contra hombres adultos y niños, especialmente en centros de internamiento sirios³. Para las mujeres y los hombres, tiende a invisibilizarse la violencia sexual, en parte dado el profundo estigma social de pronunciarse sobre ella, lo que dificulta la rendición de cuentas. En otras situaciones posconflicto se han utilizado métodos de justicia reparadora para exigir responsabilidades a los actores y promover la reconciliación a largo plazo. Si las estrategias de rendición de cuentas y reconciliación han de afianzarse en Siria, se deberán tener en cuenta estos factores.

Los refugiados LGTBQ+ también se enfrentan a sus propias barreras para regresar. Muchos se han encontrado con unos niveles de persecución dentro y fuera de Siria superiores a los que experimentaban antes del conflicto. Con arreglo a la legislación siria, la participación en actividades relacionada con la homosexualidad conlleva una pena de hasta tres años de cárcel. Los refugiados LGTBQ+ también suelen tener mayores dificultades para encontrar trabajo y acceder a redes familiares y sociales —tanto dentro como fuera de sus regiones de origen— que puedan ayudarles a que su integración o su retorno sean sostenibles. Aunque Jordania es

un país relativamente liberal, se ha descubierto que los refugiados LGTBQ+ se enfrentan a riesgos de protección, discriminación y abusos⁴. Entender estos contextos es fundamental a la hora de planificar las estrategias de retorno voluntario si la intención es que este se convierta en una solución duradera.

La cultura de la desorientación

El éxito de un proyecto formal de retorno depende de que los refugiados dispongan de información completa sobre la situación; sin embargo, los rumores dificultan que muchos de ellos puedan tomar decisiones informadas. Plataformas de redes sociales como WhatsApp y Facebook han permitido que la población esté informada sobre la magnitud de la devastación a través de familiares, amigos y vecinos. Sin embargo, el constante aluvión de información sobre la situación, y sobre si es o no aconsejable regresar, provocó que muchos refugiados me comentaran que se sentían muy desorientados.

Un ejemplo de ello fue cuando, en abril de 2018, el gobierno de Asad aprobó una ley de propiedad, la Ley número 10, que concedía a los residentes unos escasos 30 días para demostrar su titularidad en las denominadas zonas de remodelación, que en su mayoría se encuentran en las zonas del país que se rebelaron contra el gobierno sirio después de 2011. La ley permite a las autoridades confiscar la propiedad sin compensar a los propietarios ni darles la oportunidad de apelar. En noviembre de 2018, tras la presión internacional, el presidente Asad emitió una enmienda por la que se concedía a los sirios el plazo de un año para regresar y reclamar sus propiedades. Sin embargo, muchos refugiados no tienen claro cuál es el plazo real y la mayoría carece de documentos de identificación o de registro de la propiedad para poder presentar siquiera las solicitudes. Otra afirmación generalizada —hasta ahora infundada— es que dicha Ley número 10 permite a las empresas iraníes (con intereses financieros en Siria) expropiar las propiedades de los sirios que se encuentren en el exilio.

Estas caóticas condiciones, junto con los frecuentes cambios de políticas y la circulación de información falsa en las redes sociales, les provocan altos niveles de ansiedad e incertidumbre. Es esta un área en la que las organizaciones humanitarias están centrado sus esfuerzos y trabajando por llevar a cabo un seguimiento de la situación de retorno, reducir las brechas informativas y mediar para alentar al régimen de Asad a que tenga en cuenta

estas preocupaciones. El Comité Internacional de Rescate, por ejemplo, ha estado formando a su personal en cuestiones como la escucha social y la gestión de medios de comunicación sociales para poder identificar la información errónea y respaldar una comunicación efectiva para que los refugiados planifiquen su retorno.

Al mismo tiempo, las organizaciones humanitarias se enfrentan a retos a la hora de implementar los retornos voluntarios oficiales. Las agencias de las Naciones Unidas y algunos actores de la sociedad civil están en activo en Siria pero, aunque la frontera esté abierta, las organizaciones que proveen servicios que ya existían a los refugiados sirios en Jordania no están autorizadas a prestar servicios transfronterizos actualmente. En su lugar, es probable que los trabajadores humanitarios estén negociando con el régimen de Asad o con actores de origen ruso pertenecientes al sector privado para que les faciliten ayuda a la repatriación.

La política del retorno “voluntario”

El Gobierno de Jordania ha recibido una gran partida de ayuda financiera por parte de la Unión Europea desde que comenzaron los desplazamientos a gran escala a este país. Los profesionales humanitarios con los que tuve la oportunidad de conversar aseguran que la razón por la que los funcionarios jordanos no han hecho presión públicamente en pos de un proyecto de retorno es, en parte, consecuencia de que esta ayuda financiera esté ligada a la integración de los refugiados en Jordania. Sin embargo, con el conflicto aún vigente, Jordania se ha encontrado con el hastío de los donantes y ha visto cómo las inversiones internacionales han empezado a caer. Con estas posibles amenazas a la financiación, muchos profesionales humanitarios se están preguntando si el Gobierno de Jordania debería de hecho plantearse fomentar los retornos.

El Líbano, como otros importantes Estados de acogida de la región, ya ha dado pasos discutibles para promover los retornos de los refugiados sirios. En un esfuerzo por animarlos a repatriarse, en todo el país han aparecido anuncios móviles en los que se explican la logística y los beneficios de regresar. Entretanto, una cultura generalmente opresora hacia los refugiados hace que resulte casi imposible para ellos mantener unas condiciones de vida decentes. En estas circunstancias, resulta complicado tomar en serio la idea de que el retorno esté siendo voluntario. Estos acontecimientos han desencadenado nuevos

debates en Jordania con respecto a su propia población de refugiados sirios. Las actitudes sociales hacia ellos han cambiado a lo largo de los años, a medida que la población siria se ha sumado a las importantes cifras de palestinos, iraquíes, yemeníes, sudaneses y somalíes que ya existían provenientes de desplazamientos anteriores. En el discurso público, a menudo se utiliza a los sirios como cabeza de turco por la escasez de recursos y, como consecuencia, es cada vez más frecuente que sean objeto de reproche y desconfianza. La reapertura de la frontera ha coincidido con la sensación generalizada entre la opinión pública jordana de que los sirios llevan en Jordania mucho más tiempo del que se les ha acogido.

Mientras persista el interrogante sobre el retorno en condiciones de seguridad, los países de acogida no deberían aportar factores de expulsión para incentivar el retorno de los refugiados, sino más bien continuar con las medidas de integración local, como por ejemplo, propiciando la educación, el empleo y la formación. Los sectores en los que los refugiados sirios en Jordania pueden obtener empleo ya han sido cuestionados como parte del tan criticado Pacto UE-Jordania. Al no incluir profesiones de vital importancia como la medicina, la enseñanza y la ingeniería, el Pacto UE-Jordania impide que los refugiados adquieran experiencia en dichos sectores, que son fundamentales para la reconstrucción de Siria. Las ONG locales e internacionales están haciendo una impresionante labor al ofrecer plazas universitarias y formación profesional a los jóvenes, y los refugiados sirios han abierto numerosos negocios innovadores en Jordania. Por ejemplo, una empresaria siria ayuda a más de 100 compatriotas suyas mediante contratos flexibles (algunas trabajan desde casa) para producir jabones y textiles a través de una cooperativa de mujeres refugiadas; vende los productos después por Internet o a través de las redes sociales. Sin embargo, muchos refugiados sirios siguen viendo sus movimientos restringidos y sus ambiciones laborales limitadas.

Es en interés de todos que los países de acogida hagan que los refugiados se sientan bienvenidos. Especialmente para que los proyectos de retorno y de integración tengan éxito, se deben escuchar las opiniones de los refugiados. Las políticas restrictivas, innecesariamente complejas y xenófobas que limitan la circulación de los refugiados, su acceso al trabajo y a los servicios básicos podrían

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

provocar retornos espontáneos a un país que no es seguro. Al garantizar que los refugiados puedan regresar en condiciones de seguridad a su país de acogida, o trasladarse a otro país si así lo desean, más personas participarán en un retorno sostenible y voluntario, y ayudarán a crear una Siria para el futuro.

Julia Morris morrisjc@uncw.edu

Profesora adjunta de Estudios Internacionales,
Universidad de Carolina del Norte en Wilmington
<https://uncw.edu/int/morrisj.html>

1. Al-Khalidi S "Jordan's PM appeals for more aid as most Syrian refugees set to stay", Reuters 20 de febrero de 2019
<https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1Q9290>

2. Basado en el trabajo de campo etnográfico realizado en febrero y marzo de 2019 en Jordania con refugiados sirios y con ONG jordanas e internacionales. Morris J (de próxima publicación) "Manufacturing Landscapes: The Politics and Practices of the Jordan Refugee Compact", *Refuge*

3. Chynoweth S (2017) "We Keep it in Our Heart" – Sexual Violence Against Men and Boys in the Syria Crisis, ACNUR
www.refworld.org/docid/5a128e814.html

4. ACNUR (2017) *Building Capacity for Protection of LGBTI Persons of Concern – Jordan* www.refworld.org/docid/5a38dfe64.html

Replantear las soluciones para los refugiados somalíes en Kenia

Peter Kirui y Suzanne Francis

Ante unas condiciones de retorno inciertas, la repatriación de refugiados somalíes desde Kenia corre el riesgo de provocar retornos forzosos. Deberían explorarse vías alternativas como la integración local.

La firma de un Acuerdo Tripartito sobre repatriación voluntaria busca poner fin a la larga espera de los refugiados para regresar a sus hogares. Sin embargo, es difícil saber qué se considera como normalidad en el país de origen, y si las condiciones han mejorado para permitir un retorno digno. Los refugiados somalíes en Kenia se han tenido que plantear estas cuestiones tras la firma de un Acuerdo Tripartito en noviembre de 2013 entre los gobiernos de Kenia y Somalia y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR)¹.

Si bien Kenia se encuentra a la cabeza de las solicitudes de repatriación, el ACNUR, Somalia y los Estados donantes también están favoreciéndola. Debido a que el ACNUR a menudo se encuentra desbordada por los millones de refugiados a los que asiste en todo el mundo y acostumbra a centrarse en las situaciones emergentes, se tiende a considerar la repatriación como la mejor solución. Para el Gobierno de Somalia, la repatriación de sus ciudadanos refuerza la legitimidad de su gobierno tanto a nivel nacional como en el exterior. Sin embargo, Somalia ha insistido en que los retornos se hagan por fases y sin plazos, ya que esto fomenta paulatinamente la capacidad del Estado. Para otros Estados donantes, la repatriación supone ir dejando de aportar financiación poco a poco.

El Gobierno de Kenia ha enumerado una serie de razones para justificar la repatriación

de los refugiados somalíes. La razón más destacada que se ha dado es que aquellos que se encuentran en Dadaab representan una amenaza para la seguridad de Kenia por colaborar o simpatizar con Al Shabab. Los defensores de este argumento afirman que los campos de refugiados de Dadaab se han convertido en campos de entrenamiento para el grupo terrorista Al Shabab, instalado en Somalia, y en bases de lanzamiento para ataques en suelo keniatá. Dicha afirmación carece actualmente de fundamento, ya que ningún refugiado somalí ha sido condenado por cargos relacionados con el terrorismo. Organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch y Amnistía Internacional cuestionan este alegato y afirman que convierte a los refugiados somalíes en chivos expiatorios². En segundo lugar, el Gobierno de Kenia asegura que Somalia es ahora un lugar seguro al que regresar. Esto es difícil de corroborar porque muchas partes de Somalia siguen siendo inaccesibles e inhóspitas, y Al Shabab sigue en posición de lanzar ataques masivos contra civiles, tal y como lo demuestran los bombardeos de Mogadiscio de octubre de 2017 que se cobraron más de 500 vidas. Por lo tanto, el regreso a algunas partes de Somalia es aún precipitado. En los casos en los que se han producido, los retornados han tenido que negociar para acceder de nuevo a sus tierras porque algunas de



AONUR/Sarah Hoback

En el campamento de Ifo, en Dadaab, un sastre lleva un negocio de costura en el que transforma mosquiteras rectangulares en cónicas, la forma que prefieren allí.

ellas habían sido ocupadas o reclamadas por otros desde que ellos se marcharon.

El Acuerdo Tripartito fue sometido a un gran escrutinio y han surgido diversas cuestiones. ¿Siguen siendo voluntarios los retornos que tienen lugar al amparo del Acuerdo Tripartito aun cuando el Gobierno de Kenia amenaza con cerrar los campamentos de Dadaab, como ya ha hecho en varias ocasiones? ¿Representa el Acuerdo Tripartito el sentir general o la forma de pensar de los refugiados acerca del retorno? Aunque los refugiados pueden no estar directamente involucrados en la negociación y redacción de los acuerdos tripartitos, su participación a nivel extraoficial es fundamental para que después se adopten y se opte por el retorno voluntario. También es importante la cuestión de si el Estado de origen tiene capacidad y voluntad para gestionar el retorno masivo de refugiados somalíes. La respuesta a estas cuestiones determinará

si la repatriación tendrá éxito y ayudará a evitar retornos precipitados. Estos retornos precipitados e involuntarios no se limitan en absoluto al caso de Kenia. Los refugiados sirios en Europa, por ejemplo, se enfrentan a la posibilidad de que su retorno también lo sea.

Solo el 1 % de los refugiados somalíes tiene acceso al reasentamiento en un tercer país, lo que limita la viabilidad de esta opción. Sin embargo, la integración local podría complementar potencialmente al retorno y al reasentamiento; y ser especialmente eficaz para los refugiados somalíes que llevan más de dos décadas viviendo en los campamentos de Dadaab y a los que, por tanto, podría resultarles más fácil integrarse en Kenia que en Somalia. También podría ser una mejor opción para los adultos jóvenes que han estudiado y socializado en Kenia y que probablemente no han conocido otro lugar que puedan considerar su hogar. Si el gobierno lo permite, la integración local podría facilitar a los refugiados somalíes garantizarse medios de vida productivos. Las situaciones de refugiados prolongadas y la dependencia en los campamentos de Dadaab de la ayuda humanitaria podrían alejar a una población de refugiados potencialmente productiva de la participación significativa en el desarrollo socioeconómico de Kenia. Y aunque la integración local puede ser una potencial fuente de conflicto con la población autóctona (sobre todo cuando los recursos son limitados), una planificación cuidadosa y una introducción progresiva podrían suponer una alternativa para los refugiados somalíes.

De las tres soluciones duraderas (repatriación, integración local y reasentamiento) ninguna por sí sola es adecuada para abordar la situación de los refugiados somalíes, sino que se deben perseguir de forma simultánea, entre otras cosas, para evitar la amenaza del retorno forzoso.

Peter Kirui pkirui@uoeld.ac.ke

Profesor asistente, Historia y Gobierno, Universidad de Eldoret www.uoeld.ac.ke

Suzanne Francis s.francis@chester.ac.uk

Jefa de Programa en Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Chester www1.chester.ac.uk y Profesora adjunta honorífica, Universidad de KwaZulu-Natal

1. www.refworld.org/pdfid/5285e0294.pdf

2. Véase, por ejemplo, www.amnesty.org/download/Documents/4000/afr520032014en.pdf

Educar para el retorno: refugiados somalíes en Dadaab

Ochan Leomoi, Abdikadir Abikar y HaEun Kim

Encontrar una solución “duradera” para los refugiados somalíes que viven en Dadaab supone garantizar que tengan los conocimientos, la capacidad, la confianza y las cualificaciones necesarias para un retorno significativo y duradero.

En 1991, con el estallido de la guerra civil en Somalia, se establecieron campos de refugiados alrededor de la pequeña ciudad fronteriza de Dadaab, en el noreste de Kenia. Desde entonces, Dadaab se ha convertido en la ubicación de una de las mayores y más prolongadas situaciones de refugiados. En su pico más alto, los campos acogieron a más de medio millón de refugiados. En julio de 2019, se contaban más de 211 000 (el 96 % somalíes), la mayoría de los cuales habían nacido o se habían criado en los campos¹.

Por su calidad de “no ciudadanos”, los refugiados somalíes carecen de la protección del Estado y tienen restringido su derecho a la libertad de movimiento y al acceso al trabajo. Las amenazas, los secuestros y los ataques violentos perpetrados en Kenia por el grupo militante Al Shabab, con base en Somalia, han generado una actitud de desconfianza y temor hacia estos refugiados, a quienes el gobierno keniano acusa de ser infiltrados de dicho grupo. Atrapados entre la violencia y la inestabilidad de su país y un Estado de acogida que no está dispuesto a integrarlos, ha obligado a los refugiados de Dadaab, ante la falta de otras opciones, a quedarse en los campos.

El programa de repatriación de Kenia

En noviembre de 2013, los gobiernos de Kenia y Somalia y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) firmaron un Acuerdo Tripartito. Utilizándolo como marco jurídico, en diciembre de 2014 se estableció un programa de repatriación voluntaria que adoptó un enfoque de retorno gradual y que empezó por aportar fondos y recursos para ayudar a quienes decidieran regresar, y que progresivamente iría convirtiéndose en retornos oficiales respaldados por el ACNUR². Sin embargo, aunque el programa sigue en marcha, hay pocos incentivos para regresar a Somalia.

Los refugiados que sí se acogieron a dicho programa denunciaron que la falta de alimentos y de servicios

básicos hacía casi imposible sobrevivir o restablecer sus vidas. También se encontraron con que la calidad de la vivienda y de la educación no era tan alta como habían previsto. En las zonas controladas por Al Shabab, el tránsito estaba restringido y la inseguridad generalizada provocaba temor³. A pesar de estas denuncias, en mayo de 2016 el Gobierno de Kenia anunció sus planes de agilizar la repatriación de los refugiados somalíes y clausurar los campos. Dos meses después de este anuncio, el ACNUR hizo un llamamiento para que se destinaran fondos a la reubicación de todos los refugiados no somalíes —y de los que se encontraban en proceso de reasentamiento— desde los campos de Dadaab al campo de refugiados de Kakuma, en el noroeste de Kenia, y para que se apoyaran las repatriaciones voluntarias de Dadaab a Somalia. Aunque el ACNUR y el Gobierno de Kenia insistieron en que los retornos serían voluntarios, la reubicación masiva de refugiados no somalíes mandó un mensaje claro a los somalíes que seguían en los campos de que pronto iban a ser clausurados.



Estudiantes refugiados somalíes en Dadaab, Kenia. Para entender por qué hemos pixelado parte de esta imagen, le rogamos que consulte www.fmreview.org/es/politica-fotografias.

Aunque la repatriación voluntaria puede ser una solución conveniente para el desplazamiento, existen dudas acerca de cómo podría darse un retorno duradero en estas condiciones. Los incentivos en efectivo ofrecidos a través del programa de repatriación han hecho que muchos miembros de la comunidad de acogida (que pueden no ser refugiados, pero sí de etnia somalí) consigan los 200 dólares que se ofrecen y luego regresen a Kenia y, a menudo, utilicen esos fondos para abrir pequeños negocios. Y lo que es más importante, la presión de Kenia para que se repatrie a los refugiados a un país que acaba de salir de un conflicto y que todavía se ve afectado por la violencia, los reclutamientos forzados y unas deficientes infraestructuras educativas y sanitarias ha dado lugar a que los refugiados regresen a los campamentos de Dadaab o se conviertan en desplazados internos dentro de Somalia.

Tras presionar a favor de la repatriación voluntaria, el gobierno keniano clausuró su Departamento de Asuntos para Refugiados, que supervisaba la inscripción en el censo de nuevos refugiados. La actual entidad gubernamental encargada de las personas desplazadas —la Secretaría de Asuntos para Refugiados— no está autorizada a censar a las personas en Dadaab, y el ACNUR ya no censa tampoco a los recién llegados y a los retornados. Como consecuencia de ello, no pueden acceder a las tarjetas de racionamiento ni a otros recursos y servicios. Los solicitantes de asilo no censados son aún más vulnerables cuando carecen de acceso a alimentos y de estatus, y aunque este enfoque podría reducir las cifras oficiales, ignora la realidad de las necesidades de las personas.

Educación: cultivar la capacidad de retorno

Para restablecer las condiciones de paz en una sociedad posconflicto, lo mejor es invertir en las personas que quieren regresar para reconstruir su país. Desde diciembre de 2014, han sido más de 84 000 los refugiados de todas las clases sociales que han regresado a Somalia en el marco del programa de repatriación del ACNUR¹. La mayoría de los que han trabajado en las escuelas de Dadaab como maestros, y de los que han obtenido becas y diplomas desean regresar a Somalia para restablecer sus vidas y servir a su país de origen. Hemos visto a varios graduados del Borderless Higher Education for Refugees Project (Proyecto de Educación Superior sin Fronteras para Refugiados)

regresar a Somalia en busca de un trabajo que no podían conseguir en Kenia, ya sea en el campo de las finanzas o para el gobierno, para ONG internacionales o abriendo sus propias escuelas. Las oportunidades que pueden encontrar en Somalia les permiten desarrollar aptitudes para convertirse en funcionarios públicos y futuros dirigentes de la nación, al tiempo que gozan de un medio de vida sostenible. Con estudios, los refugiados pueden verse a sí mismos como agentes de cambio. Al invertir en las mentes y en las capacidades de los refugiados, se está invirtiendo en personas que regresarán para restablecer y transformar la sociedad civil en una nación posconflicto.

Existe una generación de jóvenes que se han criado en los campamentos, han ido a la escuela y —a través de programas y becas de ONG— han obtenido titulaciones académicas de educación primaria, secundaria y postsecundaria. Con sus titulaciones académicas, ven la oportunidad de conseguir un empleo valioso y sostenible con las ONG internacionales y con un gobierno restablecido para reconstruir la sociedad civil; un empleo que no sería posible en Kenia⁵. Para facilitarles un retorno a largo plazo, seguro y digno proponemos que, en lugar de programas de repatriación, se invierta en el desarrollo de unas capacidades significativas de los refugiados a través de la educación y de titulaciones reconocidas.

Ochan Leomoi anepo@my.yorku.ca

Abdikadir Abikar abikar14@my.yorku.ca

Candidatos al Máster de Educación a través del proyecto Borderless Higher Education for Refugees (BHER), profesores de refugiados, y mentores del programa de la Universidad de York que trabajan en Dadaab.

HaEun Kim haeunkim@yorku.ca

Gestora del programa, proyecto BHER www.bher.org

1. ACNUR Kenia (2019) “Actualización operativa: Dadaab, Kenia”, julio de 2019 bit.ly/UNHCR-Dadaab-July2019

2. ACNUR “New procedures set for Somali refugees to return home voluntarily from Kenya”, 11 de noviembre de 2013 bit.ly/UNHCR-Somali-return-2013

3. Human Rights Watch “Kenya: Involuntary Refugee Returns to Somalia”, 14 de septiembre de 2016 bit.ly/HRW-invol-Kenya-2016

4. bit.ly/UNHCR-Somali-volrep-July2019

5. Como los refugiados no tienen derecho a trabajar en Kenia, solo pueden hacerlo como “trabajadores por incentivos”, a los que se les paga un salario fijo bajo, que suele ser una ínfima parte de lo que se le daría a los nacionales keniatas por trabajar en el mismo puesto.

¿Forzado a regresar? La facilitación del retorno de los refugiados a Myanmar

Yuka Hasegawa

A pesar de los recientes acontecimientos políticos en Myanmar y de las difíciles condiciones en Tailandia, existe una renuncia generalizada y profundamente arraigada entre los refugiados a participar en el mecanismo oficial de retorno.

A principios de 2016, el conflicto en Myanmar parecía estar en fase de transformación. El Acuerdo Nacional de Alto el Fuego se firmó en octubre de 2015 y el nuevo gobierno ascendió al poder en abril de 2016. Las zonas de retorno del sudeste del país disfrutaban de un período de relativa estabilidad, por lo que se presupuso que los refugiados de los nueve asentamientos en Tailandia estarían ansiosos por regresar a sus hogares. En 2016, los gobiernos de Myanmar y Tailandia establecieron un mecanismo para facilitarles el retorno, con el apoyo de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), pero no han logrado impulsarlo de forma significativa y, hasta la fecha, solo 729 refugiados de una población de 100 000 han optado por participar¹.

Las actitudes de las partes interesadas

Se podría argumentar que el retorno de los refugiados habría implicado paz y una voluntad política real por parte de las autoridades y de las organizaciones étnicas armadas (EAO, por sus siglas en inglés) de salir del conflicto. Podría haber sido también una oportunidad para que el gobierno demostrara su capacidad de proporcionar protección a colectivos minoritarios. Sin embargo, el gobierno, los militares y las EAO no consideraron como una prioridad inmediata el retorno oficial de los refugiados. Muchas de las partes interesadas se mostraron escépticas con respecto a la velocidad del proceso de negociación política a través del cual se podría llegar a llevar a cabo el retorno de los refugiados.

Solo ocho de las quince EAO firmaron el Acuerdo Nacional de Alto el Fuego. Como tal, este acuerdo y el posterior Acuerdo de Pyidaungsu (en el que se expusieron 37 puntos acordados para un proceso de paz) no proporcionaron una plataforma sólida para un proceso de retorno. Con la investidura del nuevo gobierno, Myanmar entró en una nueva fase del proceso de construcción del Estado, pero no fue el final. Se necesitaban numerosas reformas y, mientras tanto, era

necesario negociar a todos los niveles el delicado equilibrio de poder entre el gobierno civil y el Ejército. En el día a día había cierta confusión acerca del funcionamiento de los procesos de toma de decisiones de las autoridades. Ante semejantes complejidades, las autoridades y las EAO no impidieron el retorno de los refugiados, pero tampoco estaban dispuestas a promoverlo activamente.

Los propios refugiados —que pertenecen a los karen y a otros grupos étnicos del sudeste de Myanmar— tampoco presionaron para regresar a sus hogares. Los cambios políticos que se están produciendo en Myanmar suscitaron cierto revuelo, pero para muchos refugiados la perspectiva de regresar era difusa y se mostraban reacios a renunciar a las limitadas libertades que disfrutaban en los refugios temporales en Tailandia sin tener más evidencias concretas de los beneficios del retorno. Muchos refugiados habían sido reasentados desde Tailandia en un tercer país y pese a que esta práctica se había ido suprimiendo, los que se quedaron conservaban la esperanza de que también fuesen reasentados.

Los refugiados tomaban las decisiones importantes de forma colectiva, en lugar de hacerlo a título personal; se daba una tendencia general a seguir a sus líderes quienes, a su vez, solían estar influenciados por las posturas políticas de las EAO. Los refugiados en general tenían poca motivación para participar y para asumir un papel en el desarrollo del Estado y la construcción de paz. Muchos opinaban que las autoridades de Myanmar no habían demostrado con suficiente determinación que acogerían con beneplácito su retorno. Los líderes de los refugiados dudaban si trasladar plenamente sus actividades de defensa de la causa a Myanmar; algunos de ellos no estaban dispuestos a liderar el retorno, sino que preferían ser los últimos en regresar. Los refugiados también concebían el retorno colectivo, lo que acabó dificultando las decisiones individuales al respecto. En general, los refugiados no mostraron urgencia por regresar a Myanmar.

El papel de la comunidad internacional

Las principales partes interesadas —los refugiados, las autoridades de Myanmar y las organizaciones étnicas armadas— no creían que en 2016 y 2017 hubiera llegado el momento oportuno para regresar, pero algunos miembros de la comunidad internacional consideraban que era cuando había que desarrollar e impulsar el retorno entre los refugiados. En aquel momento, el Gobierno de Tailandia no ejerció ninguna presión especial, sino que más bien estuvo dispuesto a respetar un período de transición en lo relativo a la política, la estructura del Estado y la paz en Myanmar antes de que cupiera esperar que los refugiados regresaran. Sin embargo, resulta significativo que los principales donantes empezaran a manifestar su intención de recortar la financiación a las ONG que prestaban asistencia en los refugios temporales de Tailandia². Esto se convirtió en un motivo de gran preocupación tanto para los refugiados como para las ONG, ya que amenazaba su propia supervivencia. Algunas ONG expresaron su inquietud por la presión ejercida sobre los refugiados mediante la reducción de la ayuda para que regresaran a sus hogares. Otros pensaban que trasladar la ayuda de los refugios de Tailandia a las zonas de retorno de Myanmar era legítimo, especialmente si se tiene en cuenta que algunas organizaciones con sede en Tailandia ayudaban con regularidad en las zonas de retorno potencial a través de la frontera.

El contexto general de Myanmar no era propicio para la plena promoción del retorno seguro y digno, especialmente a la luz de la crisis de los rohinyá que se produjo en 2017, pero los actores externos que estaban a favor de la repatriación sostenían que, al menos, debía existir un mecanismo para acoger a los refugiados que desearan regresar voluntariamente. El ACNUR asumió la responsabilidad de los preparativos para facilitar los retornos y el primero de ellos tuvo lugar en octubre de 2016. Sin embargo, a pesar de la reducción de la ayuda en los refugios y de los incentivos monetarios proporcionados, solo un pequeño número de refugiados optó por regresar, lo que indica que no solo les preocupa la asistencia.

Las verdaderas trabas para el retorno

Los debates con grupos selectos acerca del retorno y la reintegración celebrados en Myanmar en 2016³ pusieron de relieve cinco áreas que preocupaban profundamente a los refugiados (y a otras partes interesadas) acerca de su posible retorno.

- **La integridad física y la seguridad:** Sin avances en el proceso de paz, los refugiados que regresen podrían verse atrapados en medio de la violencia en las zonas de retorno, al mismo tiempo que su retorno podría desencadenar un aumento de la delincuencia y de los disturbios. Los refugiados también manifestaron su preocupación por los peligros que entrañaban las minas terrestres sin marcar y sin retirar.
- **La documentación para acreditar la ciudadanía:** Quienes no poseen tal documentación (en especial aquellos con “perfiles problemáticos”, como los que han estado —o se sospecha que han estado— involucrados en actividades rebeldes o criminales, así como los que pertenecen a minorías étnicas y religiosas), necesitan dar un salto de fe considerable para confiar lo suficiente en las autoridades y solicitarla, sobre todo, porque las autoridades u otras personas podrían utilizar dicha documentación o el proceso para obtenerla como herramienta discriminatoria.
- **La tenencia de la tierra:** Es posible que los hogares de los refugiados hayan sido destruidos o confiscados, por lo que será necesario construir nuevas viviendas (y encontrar terrenos para ello) para los que deciden regresar. Además serán necesarios procesos de reconstrucción y de restitución. La titularidad de las tierras en Myanmar es, en general, compleja y se está convirtiendo en causa de nuevos conflictos.
- **Los servicios básicos:** Muchas de las zonas rurales de retorno han sido afectadas por el conflicto y han sufrido largos años de abandono y subdesarrollo; las zonas de retorno carecen de servicios básicos como sanidad, educación, electricidad y carreteras. Los refugiados también expresan su preocupación por cuestiones más amplias relacionadas con los derechos de las minorías, como por ejemplo el limitado uso de las lenguas minoritarias en la educación.
- **Las oportunidades laborales:** Se necesitan nuevos empleos o industrias en las zonas de retorno. La economía del sudeste de Myanmar depende en gran medida de las remesas de dinero que envían quienes trabajan en el extranjero, principalmente en Tailandia.

Muchas de estas preocupaciones se debatieron en grupos focales, pero reflejan el principal reto de la reintegración: la seguridad

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

humana. El abordaje de estas cuestiones debe formar parte de una estrategia de reconstrucción del Estado y de construcción de paz más a largo plazo, pero no ha salido a la luz ninguna hoja de ruta para la reintegración, y la magnitud del trabajo que queda por delante podría explicar por qué muchos refugiados no pueden ver el retorno como una opción factible.

La confianza es la base de la seguridad humana. El mecanismo para facilitar el retorno exige que el que regresa sea dado de baja de la base de datos de refugiados y de las listas de asistencia en los refugios; su nombre se remite luego a los gobiernos de Myanmar y Tailandia para su aprobación. Dada su poca confianza en las autoridades, los refugiados consideran que el retorno oficial es arriesgado y prefieren el anonimato. Entre 2012 y 2017, se estima que 18 000 refugiados⁴ regresaron a Myanmar por vías extraoficiales. Algunos de los que se inscribieron para participar en un proceso de retorno facilitado también optaron en última instancia por regresar sin ayuda.

Con el objetivo de crear un clima de confianza, los refugiados pidieron gestos de buena voluntad por parte de las autoridades y de las EAO para que demostraran su compromiso con la paz, con la reducción de las tensiones y de los prejuicios entre la comunidad. En su lugar, hubo retrasos significativos en la tramitación, por parte del Gobierno de Myanmar, de la lista de nombres de refugiados para el retorno facilitado que le había sido remitida, lo que no ha ayudado a reducir el nivel de desconfianza.

De este estudio de caso sobre el retorno facilitado podemos extraer varias lecciones. En primer lugar, que el mecanismo para facilitar el retorno no ha formado parte del marco del proceso de paz ni ha reflejado la firme voluntad de los refugiados de regresar, sino que ha tenido más que ver con responder a presiones externas para que regresen a sus hogares.

En segundo lugar, que la decisión de regresar no se reduce a una mera cuestión de asistencia e incentivos (aunque hubo cierta demanda de paquetes de retorno más amplios y de asistencia en las zonas de retorno); sino que muchas de las preocupaciones de los refugiados se han centrado en la necesidad de seguridad humana, desde la integridad física hasta el acceso a la documentación para acreditar su ciudadanía y al trabajo.

En tercer lugar, la decisión de regresar puede estar vinculada con la contribución potencial de los refugiados a la consolidación

del Estado y a la construcción de paz, pero se podría haber hecho más para que estos confiaran en las autoridades y concienciarles sobre su papel en los procesos de consolidación del Estado y de la paz.

En cuarto lugar, la comunidad internacional debe considerar la posibilidad de adoptar un enfoque más amplio que sitúe el retorno en el contexto de la paz y el desarrollo. La comunidad internacional se ha encargado de fomentar los retornos y de ayudar a establecer los mecanismos para facilitarlos de acuerdo con el principio de asistir a los refugiados que voluntariamente deseen regresar en condiciones de seguridad y dignidad. Sin embargo, dada la importancia que los refugiados dan a la seguridad humana y a la construcción de paz, será necesario un desarrollo más a largo plazo para mejorar las condiciones en las zonas de retorno.

La decisión de regresar es compleja y está influenciada tanto por factores de atracción como de expulsión. La lentitud del proceso de retorno en el caso de los refugiados de Myanmar sugiere que deben darse ciertas condiciones políticas y de seguridad humana y que se debe progresar en la construcción de paz para generar un impulso de retorno. La comunidad internacional puede ayudar a maximizar el impulso existente, pero no puede crearlo.

Yuka Hasegawa yukahsgw@hotmail.com

Representante adjunta del ACNUR en Turquía; excoordinadora sénior sobre el terreno en Myanmar 2015–2017

Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no representan necesariamente las de ACNUR.

1. Según ACNUR, se facilitó el retorno de 71 personas a Myanmar en octubre de 2016; de otras 93 en 2018 y de 565 en 2019.

2. The Border Consortium (2017) *2017 Annual Report* bit.ly/BorderConsortium-AnnualReport-2017

3. ACNUR (2017) “UNHCR Report on Return and Reintegration Workshops in Southeast Myanmar”, enero de 2017. En torno a 500 personas pertenecientes a diferentes colectivos de partes interesadas y de la comunidad internacional participaron en los debates.

4. Véase la nota a pie de página número 2.

Listados temáticos



Más recursos sobre el retorno: Para acceder a un listado de artículos y números anteriores de RMF sobre el retorno (la mayoría disponibles en español), visite www.fmreview.org/thematic-listings

Un intento de cese prematuro

Hamsa Vijayaraghavan y Pallavi Saxena

Hay muchas lecciones que aprender de la controvertida —y en última instancia revocada— decisión del ACNUR de poner fin a la condición de refugiados de los chin birmanos que se encuentran en la India y en Malasia.

Grupos étnicos minoritarios entre los que se incluyen los chin, los shan y los karén llevan exiliándose de Myanmar al menos desde 1988 debido a la grave opresión y la persecución que sufren. Los exiliados habían sido sometidos por el ejército nacional birmano a trabajos forzosos, detenciones o arrestos arbitrarios, torturas durante las detenciones, muertes extrajudiciales y esclavitud sexual.

Un gran número de refugiados chin llegó a la India y a Malasia y, aunque la gran mayoría han sido reasentados en terceros países (entre ellos Australia y EE. UU.), unos 35 000 siguen viviendo estos dos países. Dado que ninguno de los dos ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni ha formalizado un régimen de protección, este colectivo ha confiado en que sea la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) quien les provea de garantías jurídicas y documentación, así como de servicios sanitarios y educativos. Sin embargo, el ACNUR anunció en junio de 2018 que, a partir del 31 de diciembre de 2019, pondría fin a la condición de refugiado de los chin que se encontraran en la India y en Malasia, alegando una “mejora de las condiciones” en el estado de Chin desde la investidura de un gobierno nacional compuesto por civiles en 2010.

Las directrices para el cese

Al hacer este anuncio, el ACNUR se refirió a que la política consistía en «poner fin a la condición de refugiado» y facilitar la «repatriación voluntaria»; en ningún momento se utilizó el término “cese”. Sin embargo, la política se basó claramente en el artículo 1C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que define las circunstancias en las que dejará de aplicarse la condición de refugiado y, al hacerlo, el anuncio supuso efectivamente a una declaración de cese. Sin embargo, dicha política no cumple los requisitos relativos al cese, tal y como ha reconocido el ACNUR¹. El derecho internacional exige que se cumplan ciertos estándares al iniciar un procedimiento de cese; en este caso, hubo errores de procedimiento sustantivos y evidentes.

Uno de los principios rectores que determinan la aplicación o no de la cláusula de cese es que los avances en el país de origen —o del que se tenga la nacionalidad— cuyo objeto sea evidenciar un cambio de la naturaleza fundamental del mismo «necesitan tiempo para consolidarse antes de que se tome cualquier decisión sobre el cese». Una situación que —como en Myanmar— sigue mostrando signos de inestabilidad no es, por definición, estable y no puede calificarse como de duradera. Esta cláusula solo debería entrar en juego (como se señala en las directrices) cuando se hayan producido cambios que aborden las causas del desplazamiento.

Los acuerdos de paz que se han de alcanzar tras un conflicto en el que han participado diferentes grupos étnicos deben someterse a un mayor escrutinio, ya que en tales casos puede resultar difícil avanzar hacia una verdadera reconciliación. Además, al evaluar la potencial durabilidad del cambio, se debería dar una mayor importancia al éxito de los avances prácticos, como la repatriación voluntaria y la experiencia de los retornados, al igual que a los informes de los observadores independientes. En este caso, el ACNUR no aportó ninguna prueba de que se hubiera cumplido ninguno de los criterios mencionados. En su calidad de nueva democracia, los cambios políticos que ha experimentado Myanmar no pueden calificarse de duraderos. El Ejército nacional birmano sigue teniendo libre acceso al estado de Chin y a la vecina región de Sagaing (de la que también proceden las minorías chin) y, según informes recientes, sigue habiendo enfrentamientos con el Ejército de Arakán (un grupo armado no estatal) en la zona meridional del estado de Chin. De hecho, el propio experto en derechos humanos de la ONU en Myanmar se ha mostrado alarmado ante la escalada de violencia en las zonas norte y central del estado de Rakáin y del estado de Chin².

Las directrices del ACNUR también establecen que «el cese no debe dar lugar a que personas residan en un país receptor con un estatuto incierto». Sin embargo, en este caso los gobiernos de Myanmar, India y

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Malasia no ofrecieron ninguna confirmación sobre la documentación para la comunidad chin y el ACNUR tampoco dio a entender qué documentos recibiría la comunidad una vez que cesara su condición de refugiada.

Las directrices también establecen que: «Los cambios en el país de origen de los refugiados que afectan solo a parte del territorio no deben, en principio, dar lugar al cese del estatuto de refugiado». Dada la situación en el vecino estado de Rakáin, que sigue dando lugar a un éxodo constante de refugiados rohinyá, y en el estado de Kachín, donde el conflicto continúa, que el ACNUR haya decidido que el regreso de los chin sería seguro para ellos resulta especialmente desconcertante. Además, el ACNUR se negó a hacer comentarios sobre la seguridad del retorno a otras zonas que no fueran el estado de Chin (incluso a Rangún), obviando el hecho de que la falta de libertad de movimiento en el país de origen demuestra que los cambios no son fundamentales ni duraderos.

Las directrices indican como factor crítico si el refugiado puede «acogerse efectivamente a la protección de su propio país» y destacan claramente que el acceso a las infraestructuras básicas y a los medios de vida son partes constitutivas esenciales del restablecimiento de una protección efectiva. Reconocen que dicha protección efectiva es algo más que la seguridad o la integridad física; también debe abarcar una gobernanza eficaz, un sistema jurídico y judicial que funcione y unas infraestructuras suficientes para permitirles ejercer sus derechos. Las directrices señalan que un indicador importante del estado de la protección es la situación general de los derechos humanos en el país de origen, y el reciente historial de derechos humanos del Gobierno de Myanmar deja mucho que desear³.

La política del ACNUR no reunía varios de los elementos procedimentales necesarios para la declaración del cese, como se indica en estas directrices. Por ejemplo, aunque las directrices establecen que se debe incluir a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a los refugiados en el proceso consultivo, a las ONG que trabajan con los chin en la India no se les consultó antes de que se hiciera pública esta política, y su anuncio fue una sorpresa y un shock tanto para la comunidad como para todos los que trabajan con ella.

En otras situaciones de este tipo, el ACNUR ha organizado visitas de prospección para dar a los refugiados la oportunidad de comprobar por sí mismos que la situación en su país de origen

hace viable el retorno. Aunque el ACNUR finalmente señaló que se estaba estudiando la posibilidad de realizar ese tipo de visitas en el contexto chin, nunca se materializó y, en cualquier caso, no habría sido útil, ya que los refugiados chin no podrían haber participado por las trabas en conseguir sus documentos para viajar. Además, se dijo que el enfoque de la visita sería limitado; las condiciones de seguridad, protección y derechos humanos —que son de interés primordial para los refugiados— no estarían cubiertas. Las entrevistas (en las que se pedía a los refugiados que indicaran si aceptaban o no la decisión de poner fin a su condición) ya habían comenzado, de forma que sería imposible hacer llegar a tiempo los resultados de las visitas de prospección para que los refugiados pudieran tomar una decisión informada.

La falta de información

El mensaje del ACNUR a la comunidad indicaba que la política de repatriación se basaba en una mejora de las condiciones en el estado de Chin, condiciones que habían sido «cuidadosamente evaluadas» por dicho organismo. Sin embargo, el ACNUR no hizo nada por compartir información sobre cómo se había llegado a dicha conclusión. El poco material que finalmente aportó hacía referencia al acceso general a la sanidad, a la educación y a la documentación, sin mencionar otros elementos relevantes como la seguridad, la protección, las infraestructuras y el alcance de las actividades militares y paramilitares en las zonas de retorno.

A los refugiados chin solo se les dio mera información insignificante sobre qué tipo ayuda al retorno proporcionaría el ACNUR. Tampoco se les indicó en absoluto si iba a ofrecer un paquete mejorado para los colectivos vulnerables, y afirmó categóricamente que no podría prestar ayuda continua a los refugiados a su regreso y que tendrían que ponerse en contacto con ONG locales de Myanmar. Este hecho va en contra de las propias directrices y prácticas del organismo en materia de repatriación y reintegración, que subrayan la importancia de que el ACNUR siga colaborando a más largo plazo.

Las lecciones del intento

El ACNUR insistió en la implementación de la política durante nueve meses e invirtió una suma considerable de tiempo y recursos, lo que provocó situaciones de

mucha ansiedad. Sin embargo, en marzo de 2019 y como consecuencia de meses de la incansable defensa de la causa por parte de la comunidad chin, la sociedad civil y otros, el ACNUR finalmente admitiría que los refugiados chin necesitaban protección internacional constante y retiró la política⁴.

El que desistiera de intentar despojar a un colectivo de su ya frágil condición en un clima que ya es hostil para los refugiados, encierra muchas lecciones valiosas. En primer lugar, es imperativo recordar que la cláusula del cese tiene por objeto orientar a los Estados de acogida que decidan repatriar a un grupo de refugiados para hacerlo de una manera humana y responsable, y que garantice su dignidad. El hecho de que el ACNUR iniciara este proceso no tiene precedentes y, en este caso, estaba básicamente fuera de lugar pues ni los gobiernos de los países de acogida ni el de Myanmar lo solicitaron. En segundo lugar, proponer la retirada de la protección en una situación en la que no existen opciones viables de repatriación, integración o reasentamiento —como es el caso de la gran mayoría de los chin en la India y Malasia— va en contra del mandato de protección del ACNUR. Por último, una repatriación dirigida por el

ACNUR debe ser voluntaria y no obligatoria; decir que el retorno es la única opción, y que los que decidan quedarse tendrán que hacer frente a la pérdida de la protección de este organismo va en contra de ofrecer a los refugiados la posibilidad de elegir; y, de haber seguido adelante con esta política, seguramente habría constituido una devolución.

Hamsa Vijayaraghavan hamsa@aratrust.in

Pallavi Saxena pallavi@aratrust.in

Migration and Asylum Project (M.A.P), Delhi
www.migrationandasylumproject.org

1. ACNUR (2003) “Directrices sobre protección internacional: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de “desaparición de las circunstancias”)” bit.ly/ACNUR-Cesacion-2003
2. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos “Myanmar: UN expert expresses alarm at escalating conflict, calls for civilian protection”, 18 de enero de 2019. bit.ly/OHCHR-Myanmar-180119
3. Véase Human Rights Watch *World Report 2019 – Myanmar: Events of 2018*, 17 de enero de 2019 www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/burma
4. ACNUR “UNHCR says ethnic Chin refugees may require continued international protection as security situation worsens in Myanmar”, 14 de mayo de 2019 bit.ly/UNHCR-Chin-Myanmar-140519

Repatriación con dignidad

Kerrie Holloway

Los rohinyá en Bangladés y los sirios en el Líbano tienen expectativas diferentes de lo que supone una repatriación “con dignidad”.

El requisito de que la repatriación voluntaria se lleve a cabo “con dignidad” lleva apareciendo de forma sistemática en las políticas y directrices humanitarias desde finales de los años ochenta. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos lanzados en 1998, por ejemplo, establecen que se debe permitir que las personas desplazadas internas «regresen voluntariamente, en condiciones de seguridad y con dignidad, a sus hogares o lugares de residencia habitual». En su Manual para las actividades de repatriación y reintegración publicado en 2004 la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) define la repatriación voluntaria como «el retorno libre y voluntario de los refugiados a su país de origen en condiciones de seguridad y dignidad». Sin embargo, ninguno de los

dos documentos dice explícitamente qué significa, en la práctica, la repatriación con dignidad, y se sigue debatiendo acerca de las condiciones necesarias para un retorno digno.

La dignidad se define no solo por la cultura, sino también por las experiencias y expectativas de las personas, tanto antes del desplazamiento como durante el mismo. La repatriación de las poblaciones afectadas que huyeron de la guerra, como los sirios en el Líbano, y de las que huyeron de la persecución y la discriminación, como los rohinyá en Bangladés, será necesariamente diferente.

En el último año, se ha promovido cada vez más la repatriación como solución a las situaciones de refugiados tanto de los rohinyá como de los sirios. Sobre la base de las actividades realizadas sobre el terreno en dos de

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno



Refugiados rohinyá se abren paso por un sendero durante unas fuertes lluvias torrenciales en el asentamiento de refugiados de Kutupalong, en el distrito de Cox's Bazar (Bangladés).

los principales países de acogida, Bangladés y el Líbano, entre marzo y agosto de 2018¹, parece que existen cuatro condiciones principales que deben cumplirse para que la repatriación se lleve a cabo con dignidad. La repatriación debe ser cultural y contextualmente específica; no debe ser el resultado de una falsa elección entre un desplazamiento indigno o un retorno indigno; no debe conducir a posteriores desplazamientos internos una vez que las personas regresan; y se debe contar con la participación de los desplazados en cada una de las etapas del proceso. Las investigaciones realizadas por el Overseas Development Institute (ODI) revelaron que actualmente las cuatro condiciones no se están dando en las repatriaciones propuestas para los rohinyá y los sirios.

Cultural y contextualmente específica

Para los rohinyá que se encuentran en Bangladés, la dignidad es principalmente un concepto social basado en el respeto mutuo, mientras que para los sirios en el Líbano suele ver más como un concepto individual centrado en los derechos individuales.

Para los rohinyá entrevistados en Bangladés, la repatriación con dignidad debía incluir el reconocimiento de su ciudadanía y los mismos derechos que el resto de ciudadanos de Myanmar, ninguno de los cuales habían disfrutado anteriormente. Como declaró un hombre de 40 años: «Nuestra

dignidad es nuestra capacidad de ser libres en nuestro hogar y tener documentación que acredite nuestra ciudadanía. Sin ella, ¿cómo podemos sentirnos dignos?»

Sin embargo, los sirios desplazados en el Líbano que huyeron de la guerra civil rara vez mencionaron la ciudadanía, los derechos o el acceso a los servicios. Muchos de los sirios entrevistados dijeron que antes de su desplazamiento habían llevado una vida cómoda en la que disfrutaban de participación política, y de atención sanitaria y educación gratuitas. A pesar de que actualmente se les niegan los mismos derechos que a los ciudadanos libaneses y de no tener acceso a servicios sanitarios o educación gratis, rara vez hacían mención a estas cuestiones cuando hablaban de la repatriación. En su lugar, el aspecto que más les importaba era la seguridad; más de cuatro de cada cinco personas aseguraban que no regresarían hasta que no fuera seguro. Muchas mencionaron también la necesidad de que se ofrecieran garantías de que no sufrirían represalias por haberse exiliado, por haberse negado a combatir o por no apoyar al bando ganador. Como explicó un hombre: «La condición más importante para una repatriación digna es la seguridad. Quiero ver que es seguro para mí y para mi familia».

Por lo tanto, la repatriación digna debe estar muy contextualizada. De hecho, en estos dos casos, los rohinyá entrevistados a menudo declararon que consideraban que no existía una

repatriación digna, ya que no esperaban que Myanmar aceptara concederles la ciudadanía; mientras que los sirios entrevistados eran más optimistas y esperaban regresar a su país de origen, pero solo una vez que la guerra hubiera acabado y fuera seguro hacerlo.

El desplazamiento digno

La gente no debería enfrentarse a la falsa opción de “elegir” volver a casa como única forma de escapar de una situación indigna. Muchos sirios expresaron este dilema y señalaron que su dignidad solo se restablecería cuando volvieran a casa. Un hombre explicó que si hubiera seguridad en Siria estaría «dispuesto a vivir en una tienda de campaña en el suelo» con tal de salir del Líbano y dejar de sufrir un trato injusto.

Por el contrario, aunque no tienen libertad de movimiento, educación o trabajo, numerosos rohinyá de Bangladés explicaron que preferían vivir en campamentos en este país antes que regresar a Myanmar porque allí son libres de practicar su religión, una de las principales formas con que conceptualizan la dignidad. Al menos en Bangladés, dijeron, están a salvo de la persecución por razones religiosas y les enterrarían según el rito musulmán. Sin embargo, si la propuesta del Gobierno de Bangladés de reubicarlos en Bhasan Char (una pequeña isla fangosa frente a la costa de Bangladés) sigue adelante, a los rohinyá, como a los sirios, se les presentará también una falsa elección; ni el regreso a Myanmar ni la reubicación en una isla aislada preservaría su dignidad.

Los organismos de ayuda y los defensores de los derechos humanos deben esforzarse por crear y mantener unas condiciones dignas en el desplazamiento, que partan de escuchar lo que las personas desplazadas necesitan y desean, y mediante la alianza con otros en los sectores del desarrollo, la construcción de paz y la defensa de la causa para alentar a los gobiernos de acogida a crear y mantener un entorno adecuado para los refugiados.

Posteriores desplazamientos

Para que la repatriación sea digna deben darse unas condiciones sociales, políticas y económicas aceptables en el país de origen, y debe resolverse la condición de los desplazados internos de esas poblaciones. De lo contrario las personas que, por ejemplo, regresen a sus hogares destruidos o a una situación de persecución pueden verse desplazadas

internamente y, por lo tanto, incapaces de garantizar que su deseado retorno se realice en condiciones dignas. En Myanmar, permanecen aproximadamente 125 000 desplazados internos rohinyá en la región central de Rakáin desde que se desplazaran huyendo de la violencia en 2012 y se vieran obligados a vivir en 36 campamentos o entornos similares, rodeados de alambradas con pinchos y sin libertad de movimiento ni acceso a los servicios básicos. En Siria, hay aproximadamente 6,2 millones de desplazados internos que viven en emplazamientos colectivos y asentamientos provisionales.

Entender cuáles son las condiciones de los desplazados internos en el país de origen y comunicárselas de manera precisa e imparcial a los refugiados que contemplan el retorno, les permitiría tomar una decisión más fundada sobre la probabilidad de regresar con dignidad.

Hacer partícipes a los desplazados

Por último, y más importante, se debe consultar a la población afectada y también se le debe hacer partícipe de su propia repatriación. En vez de las actuales comisiones tripartitas de las que participan el ACNUR y los gobiernos de los países de origen y acogida, hay quienes abogan por la creación de comisiones cuatripartitas en las que también se incluyese a representantes de la población desplazada para ayudar a valorar si el retorno es seguro y voluntario². En el caso de los rohinyá y los sirios, las condiciones necesarias para la repatriación, tal y como lo ha manifestado la población desplazada, son intrínsecamente políticas. Para los rohinyá, el cumplimiento de esas condiciones requeriría de unos cambios en la legislación para la ciudadanía; para los sirios implicaría un proceso de paz y, para muchos de ellos, un cambio de régimen político. Las comisiones cuatripartitas podrían comunicarse con las poblaciones desplazadas y confirmar que se dan las condiciones necesarias para un retorno digno, y trabajar con el gobierno del país de origen para garantizar que estas condiciones se cumplan.

Kerrie Holloway k.holloway@odi.org.uk

Responsable de investigación, Grupo de Política Humanitaria, ODI www.odi.org

1. Proyecto Dignity in displacement (dignidad en el desplazamiento) del Grupo de Política Humanitaria www.odi.org/projects/2916-dignity-displacement-rhetoric-reality

2. Crisp J y Long K (2016) “Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice”, *Journal on Migration and Human Security*, 4(3): 141–147.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/233150241600400305>

El regreso de las minorías: el camino a casa

Djordje Stefanovic y Neophytos Loizides

El estudio de los casos de retorno de minorías que han finalizado con éxito podría ayudar a determinar qué políticas serían útiles a otros potenciales retornados.

Las personas desplazadas regresan después de largos períodos de ausencia a pesar de la presencia de autoridades locales hostiles y de la oposición de los nuevos ocupantes o colonos en sus antiguos hogares. ¿Qué hay detrás de estas difíciles decisiones? Estudiar los casos que hayan tenido éxito podría llevarnos a entender mejor qué trámites institucionales y políticas ayudarían en un posible caso de retorno voluntario y de qué manera ayudar a las comunidades que se encuentran en situación de desplazamiento. Con esta posibilidad en mente, analizamos varios casos de migración forzada seguida de retornos voluntarios de minorías (o intenciones de retorno) a gran escala entre bosnios, chipriotas y personas de etnia kurda en Turquía. Nuestra investigación combinó actividades cualitativas sobre el terreno con amplias encuestas cuantitativas que se centraban en los “retornados minoritarios” (es decir, personas desplazadas que regresan a un área que ahora está bajo el control político de otro grupo étnico). Nuestro estudio está motivado por un intento de comprender cómo, tras las depuraciones étnicas y el genocidio, las comunidades luchan por restituir un entorno multiétnico y restablecer relaciones positivas entre mayoría y minoría.

Lo que comparten los retornados minoritarios

Nuestras observaciones sugieren que el género, la edad y la educación son los principales factores que afectan a la probabilidad de retorno individual de los retornados que pertenecen a minorías. En Bosnia y en la región kurda de Turquía, las personas con un alto nivel educativo y con empleo fijo en su lugar de exilio son menos proclives de regresar¹. Por ejemplo, mientras que es poco probable que las mujeres jóvenes con estudios regresen, los hombres de edad avanzada con un bajo nivel educativo sí tienden a hacerlo en gran medida. Los migrantes forzados también son más proclives a regresar si tienen recuerdos de relaciones interétnicas positivas antes del conflicto; y si todavía ven su residencia de antes del conflicto como un “hogar”. Los datos de Bosnia y Chipre también muestran que las personas desplazadas

internas, que son menos nacionalistas, tienen más probabilidades de regresar y vivir como minoría en su antiguo lugar de residencia. Por último, la asociación informal de vecinos en el exilio puede desempeñar un papel clave en la organización y facilitación de los retornos rurales; y las personas desplazadas de zonas donde se dan altas tasas de retorno son más propensas a regresar por sus propios medios².

Incluso aunque haya pasado décadas y de que la gente haya restablecido sus vidas en otros lugares, un porcentaje significativo de la población aspira a regresar, especialmente a zonas en las que hay muchas personas de la misma etnia. En Chipre, alrededor de una tercera parte de los desplazados internos grecochipriotas encuestados en 2016 dijeron que nunca habían pensado en volver, ni siquiera en el caso de que se negociara y firmara un acuerdo de paz; otra tercera parte dijo que rara vez o pocas veces pensaban en ello; y otra tercera parte, que siempre lo hacían. Dado que un Chipre reunificado consistiría en una federación con los estados constituyentes grecochipriota y turcochipriota, presentamos dos escenarios a los potenciales retornados. Cuando se les preguntó qué probabilidades habría de que regresaran y vivieran en su hogar anterior a 1974 bajo una administración grecochipriota durante los tres años siguientes, casi el 60 % dijo que era probable o muy probable. Cuando se les hizo la misma pregunta, pero bajo la administración turcochipriota, el número descendió a poco más del 22 %³.

Cómo dar apoyo a los retornados

Basándonos en nuestra investigación, tenemos algunas sugerencias sobre el tipo de políticas y acuerdos institucionales que tienen más probabilidades de favorecer el retorno, especialmente entre aquellos que están menos dispuestos a hacerlo. La presencia de las fuerzas de seguridad internacionales y la expulsión de los criminales de guerra de los puestos de poder han contribuido sin duda a facilitar el retorno a Bosnia. Además, en Bosnia y en la región kurda de Turquía, la devolución de la propiedad (casas y tierras) o la compensación por su pérdida o

destrucción definitivamente facilitó el retorno: por ejemplo, los retornados kurdos que reciben una indemnización del Estado tienen tres veces más probabilidades de regresar, después de tener en cuenta otros factores. Permitir que las personas desplazadas votaran a distancia en las elecciones locales de su lugar de residencia de antes de la guerra fue un propulsor muy importante del resurgimiento del poder político local en varios casos de retorno masivo de minorías bosnias, como los de Kozarac y Drvar.

Además, asociaciones de vecinos bien organizadas en el exilio han demostrado una clara coordinación, han mejorado la sensación de seguridad y han recreado un cierto sentido de comunidad tras su regreso a Kozarac y a Drvar⁴. Como implican las diferencias en las experiencias y las tasas de retorno de las minorías bosnias y serbobosnias, si los líderes políticos de una comunidad étnica/religiosa respaldan abierta y consistentemente el retorno y lo califican de “patriótico”, es más probable que las personas desplazadas regresen y reconstruyan con éxito su comunidad. El caso de Bulgaria es especialmente instructivo (y contraintuitivo) tras el retorno voluntario de aproximadamente el 40 % de los turcos desplazados en la era pos-Zhivkov. Su regreso fue promovido por la Unión Europea durante las conversaciones de adhesión de Bulgaria, pero también fueron las instituciones políticas inclusivas de Bulgaria (específicamente a través de una representación proporcional en las elecciones nacionales) las que incentivaron las coaliciones y permitieron que el Movimiento por los Derechos y las Libertades —el partido político formado por la comunidad turca tras la transición de Bulgaria a la democracia— se convirtiera en el eje central de las elecciones y desempeñara un papel activo en todos los procesos legislativos críticos del Parlamento⁵.

Por último, para garantizar que el retorno sea sostenible, el desarrollo económico local y las oportunidades económicas para los retornados deben planificarse con antelación y se les debe prestar apoyo a posteriori. Parece más probable que los potenciales repatriados apoyen los acuerdos de paz si estos garantizan sus derechos a la propiedad y/o el acceso a una indemnización justa de conformidad con estándares internacionales como los Principios Pinheiro o con precedentes establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Y lo que es más importante, la imagen general de los desplazados internos y los refugiados como grupos radicalizados debe replantearse. En

Chipre, en contra de lo que se cree, casi el doble de los grecochipriotas no desplazados frente a los desplazados internos estaban absolutamente decididos a rechazar un futuro plan de paz, a pesar de que a menudo se retrataba a los últimos como menos dispuestos a alcanzar un compromiso. Un estudio similar entre los palestinos sugiere que los refugiados son más propensos a aceptar un plan de paz que los no desplazados, lo que indica tendencias similares incluso en entornos más polarizados⁶.

Una agenda de futuros estudios de investigación

Aunque nuestro estudio sobre el retorno de las minorías ha dado lugar a varios hallazgos importantes, hasta ahora no hemos respondido a algunas preguntas clave que podrían servir de inspiración para futuras investigaciones. En primer lugar, nuestras constataciones a nivel individual indican que los miembros más mayores de la familia (especialmente los hombres) son quienes están más a favor del retorno, mientras que los más jóvenes (especialmente las mujeres) son quienes más se oponen a ello. Sin embargo, no disponemos de los datos necesarios para comprender cómo y por qué miembros de una familia con opiniones tan distintas llegarían a tomar una determinada decisión colectiva de retorno, esperemos que sin que se produzca una dolorosa división familiar.

En segundo lugar, aunque sabemos que las mujeres jóvenes con estudios son las que menos probabilidades tienen de regresar, no podemos decir si esta preferencia se da como resultado de disponer de mayores oportunidades educativas y empleo remunerado en el lugar de exilio o de si puede ser una consecuencia de querer evitar regresar a una comunidad rural patriarcal.

En tercer lugar, como la mayoría de los casos de éxito de retorno masivo se han producido en poblados y municipios monoétnicos, no está claro qué políticas se necesitan para facilitar el retorno masivo de las minorías a las zonas urbanas y, por tanto, para recrear ciudades multiculturales. Los datos sobre el escaso número de retornos de minorías urbanas sugieren que es importante crear un cuerpo de policía multiétnico y emplear prácticas no discriminatorias de contratación. Los retornados rurales tienden a ser más autosuficientes al depender, por ejemplo, de sus propias tierras para producir alimentos, mientras que los retornados urbanos dependerían de la voluntad de los

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

demás (es decir, de la mayoría étnica) para conseguir empleo y asegurarse un sustento.

En cuarto lugar, hasta ahora nuestro trabajo de investigación no ha podido medir el impacto de los diferentes contextos en tiempos de guerra (como la intensidad regional de la violencia, las tasas de mortalidad local y el nivel de destrucción de las viviendas) ni recopilar datos específicos relativos a los tiempos (como la finalización de los estudios) que expliquen por qué el retorno podría tener lugar más bien en una etapa temprana que no tardía.

Aunque ahora entendemos lo que ha funcionado en algunos casos de retornos de minorías que eran difíciles, desaconsejamos extrapolar nuestras conclusiones a otros contextos posconflicto sin antes analizarlos a través de encuestas similares. Para que el proceso de retorno sea voluntario, sostenible y exitoso, es fundamental permitir que las personas desplazadas puedan expresar sus principales preocupaciones, contrapartidas deseadas, prioridades e intenciones. Ellos son los que tienen que encontrar la fuerza y el coraje para enfrentarse al difícil camino de regreso a casa.

Djordje Stefanovic

djordje.stefanovic@adelaide.edu.au

Profesor titular, Departamento de Sociología, Criminología y Estudios de Género, Universidad de Adelaida <https://researchers.adelaide.edu.au/profile/djordje.stefanovic>

Neophytos Loizides n.loizides@kent.ac.uk

Profesor, Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Kent www.kent.ac.uk/politics/staff/canterbury/loizides.html

1. Stefanovic D y Loizides N (2017) "Peaceful Returns: Reversing Ethnic Cleansing after the Bosnian War", *International Migration* 55(5): 217-234; Stefanovic D, Loizides N y Parsons S (2015) "Home is Where the Heart Is? Forced Migration and Voluntary Return in Turkey's Kurdish Regions", *Journal of Refugee Studies* 28(2): 276-296.
2. Metivier S, Stefanovic D y Loizides N (2017) "Struggling for and Within the Community: What Leads Bosnian Forced Migrants to Desire Community Return?", *Ethnopolitics* 17(2): 147-164.
3. Véase Psaltis C, Cakal H, Loizides N y Kescu I (2019) "Internally Displaced Persons and the Cyprus Peace Process" *International Political Science Review* (DOI: 10.1177/0192512119872057)
4. Sivac-Bryant S (2016) *Re-Making Kozarac*. London: Palgrave Macmillan.
5. Loizides N y Kutlay M (2019) "The Cyprus Stalemate: Opportunities for Peace and Lessons from Turkish-Bulgarian Ethnic Relations" in Heraclides A y Cakmak G A (Eds) *Greece and Turkey in Conflict and Cooperation*. Routledge.
6. Diálogo con Khalil Shikaki y Dahlia Scheindlin basado en datos extraídos de <http://pcpsr.org/en/node/731>

La preparación jurídica para el retorno a Siria

Martin Clutterbuck, Laura Cunial, Paola Barsanti y Tina Gewis

La preparación en términos de derechos legales es crucial para los refugiados sirios que planean regresar.

Pocas decisiones pueden ser más difíciles y complejas para los refugiados como la de regresar a casa tras un largo período en el exilio y cuándo hacerlo. Sin embargo, cuando se llega a tomar una decisión de este tipo, se les debe apoyar para garantizar que estén "legalmente preparados" para el retorno. Esto implica que sean conscientes de sus derechos, libertades y obligaciones tanto en el país de acogida como en el de origen y que cuenten con el apoyo y la documentación necesaria para poder reclamar sus derechos y recorrer el difícil camino de vuelta a casa. Este es un componente fundamental de cualquier marco de retorno, tal y como se establece en la Comprehensive Protection and Solutions Strategy for Syria (Estrategia global de protección y soluciones para Siria) elaborada por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que destaca la necesidad de seguridad física,

material y jurídica como un aspecto integral de cualquier retorno permanente¹.

Las experiencias del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) en su labor sobre las opciones de soluciones duraderas para los refugiados sirios en Jordania y el Líbano sugieren que los siguientes elementos son fundamentales para proteger los derechos jurídicos de los retornados:

La identidad jurídica y la documentación

civil: Los retornados deben poder demostrar su identidad jurídica, su estatus, su nacionalidad y su linaje familiar. La falta de documentación jurídica y civil puede bloquear directamente la posibilidad de cruzar la frontera y afectará a que se respeten muchos de los derechos humanos de los retornados. También aumenta su exposición a amenazas de protección durante el retorno, como las restricciones a

la libertad de circulación, el riesgo a sufrir arrestos y detenciones, a ser víctimas de trata, de explotación sexual, matrimonios infantiles, separación de la familia y apatridia. Los refugiados indocumentados o que carecen de la documentación necesaria se enfrentan a importantes trabas para acceder a la educación, los servicios sanitarios y a la ayuda humanitaria y para el desarrollo. Los ejemplos de Siria abordados en un número anterior de Revista Migraciones Forzadas muestran la importancia del conocimiento de las diferentes leyes y procedimientos para obtener documentación tanto en el país de origen como en otros².

Las autoridades de los países de acogida han demostrado cierta flexibilidad simplificando estas cuestiones relativas a la documentación civil. Por ejemplo, las autoridades jordanas han declarado amnistías para que los matrimonios informales se formalizaran sin sanción y, al mismo tiempo, los tribunales han aceptado como prueba de parentesco documentación alternativa como un certificado o tarjeta de residencia de solicitante de asilo expedida por ACNUR, o fotocopias en lugar de documentos originales³. El Líbano también ha mostrado cierto grado de receptividad mediante amnistías por un periodo limitado para la inscripción tardía de nacimientos. Sin embargo, siguen existiendo grandes carencias en el acceso a la documentación.

El cruce de fronteras: Para regresar a casa, los refugiados necesitan un pasaporte válido, un documento de viaje o un documento de identidad aceptado. Los refugiados sirios pueden utilizar su carné de identidad nacional para viajar entre Siria y el Líbano, pero para salir legalmente de este último se les exige disponer de residencia legal, algo que solo tiene aproximadamente una cuarta parte de los refugiados sirios debido a su prohibitivo coste y a la complejidad de los procedimientos necesarios para obtenerla. Además, se estima que unos 100 000 jóvenes refugiados sirios de entre 15 y 18 años que se encuentran en el Líbano no pueden solicitarla porque carecen de un documento nacional de identidad sirio o de un comprobante civil personal, como la confirmación por escrito de su identidad y la de su condición jurídica, las cuales deben obtenerse en Siria⁴. Aunque las autoridades libanesas han eximido a algunas categorías de retornados del pago de las multas asociadas a la estancia ilegal, esto no se aplica a todos y los

hay a los que pueden prohibir la posibilidad de volver a entrar en el país⁵. Quienes salen sin una prueba de residencia oficial pueden ser detenidos o tener problemas en la frontera. El 75 % de los refugiados sirios en Jordania no tienen pasaporte, aunque se puede obtener un salvoconducto de ida que autorice el retorno a Siria por US\$ 25 en la embajada siria. Se estima que el 7 % de los refugiados sirios en Jordania están completamente indocumentados y no pueden obtener un documento de viaje. Incluso una vez cruzada la frontera, a los refugiados se les puede impedir que regresen a sus antiguos países de acogida para completar los procedimientos de registro de nacimientos o matrimonios requeridos.

La separación familiar: La mayoría de las crisis de refugiados dan lugar a diversas complejidades en lo que respecta a la unificación familiar, ya que las familias pueden verse separadas y divididas entre países. Entre los factores que complican la situación figuran la desaparición de familiares, los matrimonios en el país de acogida o el nacimiento de hijos en distintos países. Se estima que más de 10 000 niños sirios se han exiliado del país como menores no acompañados. Las mujeres refugiadas cuyos maridos están desaparecidos y se les presume fallecidos en Siria se enfrentan a la incertidumbre de si pueden o no volver a casarse legalmente en los países de acogida, o reclamar derechos de herencia sin contar con una prueba oficial de la defunción reconocida por la legislación siria. Muchos padres sirios de hijas adolescentes utilizan el matrimonio infantil como mecanismo de respuesta negativo. Sin embargo, los hijos de esos matrimonios entre menores de edad no pueden ser inscritos en el registro en Jordania ni en el Líbano sin un certificado de matrimonio oficial, independientemente del lugar en el que se haya celebrado. Dependiendo del momento en que los refugiados abandonaran Siria, así como de la edad al llegar a Jordania o al Líbano, los miembros de un mismo núcleo familiar pueden disponer de diversas formas de identificación y enfrentarse a diferentes trabas para obtener su documentación, lo que puede aumentar la probabilidad de que se produzca una separación familiar, incluso transfronteriza. Están surgiendo patrones en los que se ve cómo algunos miembros de la familia regresan a Siria, mientras que otros se quedan en los países de acogida.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno



NRC/Hussein Amri

Mohammed vive en Irbid (Jordania), en un apartamento gratuito proporcionado gracias al proyecto Urban Shelter del NRC. Aquí está hablando con el personal del NRC sobre el proceso de adquisición de la documentación civil: «Tuve que pedir que me expidieran un nuevo certificado de matrimonio (después de 17 años de casado) para procesar la documentación de mis hijos y poder matricularlos en la escuela».

El derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad: Como las viviendas suelen resultar dañadas o destruidas durante los conflictos, encontrar alojamiento y garantizar la seguridad de la tenencia son consideraciones clave para los refugiados que se plantean el retorno⁶. Las encuestas realizadas en Siria destacan que la protección de la propiedad, los bienes o las tierras es un factor motivador clave para el retorno. La falta de una vivienda adecuada y otros problemas relacionados, como las disputas por la titularidad de una propiedad, son citados por un gran número de sirios que viven en Jordania como obstáculos para su retorno⁷. Las encuestas del NRC realizadas en Jordania indican que solo el 20 % de los refugiados poseen documentación que acredita su derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad en Siria, como títulos de propiedad y escrituras. Las mujeres sirias se enfrentan a retos especiales para proteger su derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad por culpa de un marco jurídico discriminatorio que limita sus derechos de sucesión y a causa de sus roles históricos y tradicionales relacionados con los derechos de propiedad, lo cual se complica aún más por la falta de documentación que acredite su matrimonio, divorcio o defunción de su marido.

Las autoridades sirias han aprobado aproximadamente un tercio de la legislación y las normativas vigentes en Siria relacionadas

con el derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad desde el inicio del conflicto, por lo que es de vital importancia mantener a los refugiados sirios al corriente de los acontecimientos que puedan afectar a sus derechos de propiedad. También deben conservar copias de la documentación que acredite su derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad, tanto en papel como en formato digital, con el fin de protegerse frente a futuras pérdidas de documentos; y deben ser conscientes de que incluso los contratos de arrendamiento, facturas de servicios públicos, permisos de obra nueva o los fallos judiciales pueden tener un valor probatorio importante para la protección de sus derechos. Por último, se debería informar a los refugiados sirios en Jordania y el Líbano sobre los procedimientos para obtener un poder notarial desde el extranjero, ya que podrían necesitarlo para vender o alquilar propiedades en Siria o para reclamar derechos de sucesión.

La resolución de asuntos legales y administrativos en los países de acogida: Tras un período prolongado en un país de acogida, los refugiados deben resolver una serie de cuestiones jurídicas y administrativas antes de poder regresar a sus hogares. Deben finalizar los acuerdos de acogida, rescindir los contratos de arrendamiento, recuperar las fianzas y gestionar cualquier disputa. Se debe poner

fin a las relaciones laborales y se deben cobrar los salarios y derechos pendientes (como los pagos a la seguridad social). Los padres deben obtener certificados educativos para sus hijos que faciliten sus trámites de escolarización en Siria. Los refugiados sirios suelen tener un alto nivel de deudas domésticas que, tal vez, también deban de zanjar antes de su retorno.

El acceso a derechos y prestaciones en el país de origen: El conocimiento que tienen los refugiados de los procedimientos en su país de origen puede ser limitado, especialmente en un contexto en rápida evolución como el de Siria y dada su, a menudo, prolongada ausencia en el país. Los recientes cambios en positivo del gobierno sirio para elevar la edad legal para contraer matrimonio de 15 a 16 años, por ejemplo, pueden tener consecuencias para la validez de los matrimonios de menores de 16 años que se celebraron en virtud de la legislación libanesa. Algunos refugiados necesitarán apoyo para acceder a la ayuda humanitaria y a los servicios gubernamentales, escuelas, atención sanitaria y otros derechos y prestaciones. Deben poder solicitar la documentación civil perdida o extraviada a los registros públicos y tener la oportunidad de corregir la información errónea. Y, como las cuestiones jurídicas de los retornados a menudo se extienden a través de las fronteras, serán fundamentales los acuerdos de cooperación entre los países de acogida y los países de origen (con los recursos necesarios para respaldarlos).

La prestación de asistencia jurídica a los retornados

El efecto acumulativo de la falta de documentación civil implica que los sirios dependen cada vez más de soluciones peligrosas, como documentación falsificada, la adopción de identidades falsas y el pago de sobornos. Las autoridades deben esforzarse más por facilitar el acceso a la documentación y proporcionarles la información actualizada que necesiten. Los países de acogida y los de origen deben priorizar la expedición de documentos, garantizar procedimientos eficaces y accesibles y proporcionar asistencia jurídica. Los proveedores de asistencia jurídica pueden jugar un papel complementario en el asesoramiento sobre las opciones de los refugiados, para ayudarles a conseguir la documentación y aconsejarles sobre leyes, procedimientos y requisitos a ambos lados de la frontera.

Para garantizar que los refugiados están en condiciones de tomar la decisión mejor fundada entre sus opciones, deben tener acceso a un paquete completo de información y asistencia, que incluya derechos y responsabilidades legales a su regreso. La experiencia del NRC en lo que respecta a los movimientos de refugiados en otros contextos —como Kenia/Somalia, los Grandes Lagos y la cuenca del lago Chad— pone de relieve la importancia de proporcionar información precisa, asistencia jurídica para la obtención de documentación y datos de contacto de las organizaciones que puedan ayudar tanto en el país de acogida como en el de origen. Ese enfoque puede evitar los retornos prematuros y garantizar que los refugiados accedan a asistencia y se mitiguen los riesgos de su retorno.

Martin Clutterbuck martin.clutterbuck@nrc.no
Asesor Regional, Programa de Información,
Asesoramiento y Asistencia Jurídica (ICLA), Consejo
Noruego para los Refugiados (NRC) Oficina Regional
para Oriente Medio

Laura Cunial laura.cunial@nrc.no
Especialista del ICLA, NRC Siria

Paola Barsanti paola.barsanti@nrc.no
Especialista del ICLA, NRC Jordania

Tina Gewis tina.gewis@nrc.no
Especialista del ICLA, NRC Líbano

Consejo Noruego para los Refugiados www.nrc.no

1. ACNUR (2018) *Comprehensive Protection and Solutions Strategy: Protection Thresholds and Parameters for Refugee Return to Syria* <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63223>
2. Véase también Clutterbuck M, Cunial C, Barsanti P y Gewis T (2018) “Establecer identidades legales para los sirios desplazados” *Revista Migraciones Forzadas* número 57 www.fmreview.org/es/siria2018/clutterbuck-cunial-barsanti-gewis
3. ACNUR/NRC (2019) *Uncertain Futures: Legal and Civil Documentation, Housing, Land and Property and challenges to return for Syrian refugees*, p6, 29–30; UNHCR (2017) “Ensuring birth registration for the prevention of statelessness”, Good Practices Paper – Action 7 bit.ly/UNHCR-birthreg-2017
4. NRC Líbano (2019) “Legal Residency for refugee youth in Lebanon”, nota informativa, febrero de 2019
5. General Directorate of General Security “Regularization for exit regulations”, 1 de agosto de 2018 (solo en árabe) www.general-security.gov.lb/ar/news/details/558
6. Véase también Sonmez S, Murray S y Clutterbuck M (2018) “Protección de la propiedad: la experiencia iraquí” *Revista Migraciones Forzadas* número 59 www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20/sonmez-murray-clutterbuck
7. Samuel Hall (2018) “Syria’s Spontaneous Returns”, p12 bit.ly/SamuelHall-Syria-spontaneous-return-2018; ACNUR y NRC (2018) “Uncertain Futures: Civil Documentation, HLP and barriers to return for Syrian refugees”, p7, 37; ACNUR/iMMAP (2018) “Intentions and Perceptions of Syrian Refugees in Jordan”

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Opciones emergentes para hallar soluciones duraderas en Darfur

Zurab Elzarov

Los desplazados internos en Darfur siguen enfrentándose a dificultades para encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento. Los últimos acontecimientos pueden dar nuevas esperanzas para algunos, pero los retos siguen siendo complejos.

El conflicto de Darfur, que estalló en 2003, dio lugar a la violación generalizada de los derechos humanos y provocó el desplazamiento de un gran número de personas en toda la región. El conflicto ha destruido infraestructuras, debilitado la cohesión social y la estabilidad de la comunidad, y perjudicado gravemente al empleo y la seguridad de los medios de vida. A medida que se erosionaba la confianza, también disminuyó la inversión en el tan necesario desarrollo de la región. Según el documento Humanitarian Needs Overview de 2018 sobre la perspectiva general de las necesidades humanitarias en Sudán¹, alrededor de 1,6 millones de personas desplazadas internas que se encuentran en Darfur constan como residentes en campamentos. Las Naciones Unidas y sus socios estiman que otras 500 000 personas desplazadas viven en asentamientos y comunidades de acogida.

Se observaron ciertos avances políticos con la firma del Documento de Doha para la Paz en Darfur (DDPD, por sus siglas en inglés)² en mayo de 2011 entre el Gobierno de Sudán y algunos de los grupos armados de la oposición. Sin embargo, los progresos relativos al retorno y a otras soluciones duraderas a lo largo y ancho de Darfur siguen siendo limitados, dadas las constantes hostilidades y la falta de seguridad. El resultante desplazamiento prolongado de un gran número de desplazados internos supone un reto constante para satisfacer las necesidades básicas y mantener un nivel de vida adecuado; así como ejerce una considerable presión sobre la infraestructura urbana. Es necesario explorar cada vez más acerca de soluciones duraderas para los desplazamientos que se basen en los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y que se centren en mejorar la capacidad de las comunidades para ser autosuficientes, en respaldar las oportunidades laborales en las zonas de retorno voluntario y abordar la cuestión de la carga sobre la capacidad de absorción de las zonas urbanas o rurales.

Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primera de desarrollar e implementar una estrategia basada en soluciones duraderas. En diciembre de 2015, el

vicepresidente de Sudán, Hassabo Abdelrahman, anunció la determinación del gobierno de poner fin al desplazamiento en Darfur antes de 2017, y sugirió que los desplazados internos tendrían que elegir entre dos opciones: regresar a sus lugares de origen o establecerse en la zona en la que están desplazados, y que los campos de desplazados internos se convertirían en zonas residenciales. Otros políticos de alto nivel emitieron comunicados similares, como el presidente Omar al-Bashir en noviembre de 2017. En agosto de 2016, hay informes de que la Comisión de Ayuda Humanitaria (como parte del Ministerio de Asuntos Humanitarios del Gobierno) distribuyó una encuesta entre los desplazados en la que se les ofrecía una tercera opción, el reasentamiento en un tercer lugar³.

Los desplazados internos de todo Darfur manifestaron su rechazo a los planes del gobierno de cerrar los campamentos so pretexto de que un retorno voluntario a sus lugares de origen no sería posible en ausencia de un acuerdo integral de paz que les ofreciera seguridad, estabilidad, justicia y acceso a los servicios básicos, así como una indemnización y derechos de propiedad sobre las tierras. Los desplazados internos sostienen que no se dan las condiciones para empezar una nueva vida en sus lugares de origen o para establecerse en otras zonas de forma sostenible. Además, muchos de los desplazados internos se han acostumbrado ahora a vivir en un entorno urbano y esperarían un nivel de servicios similar en su lugar de origen.

Es importante entender en este contexto que trabajar hacia unas soluciones duraderas significa ir disminuyendo gradualmente las necesidades y vulnerabilidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento a la vez que se refuerzan sus capacidades, aptitudes y resiliencia. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) identifica tres opciones para alcanzar esta meta basadas en los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y no discriminación: 1) el retorno de

las personas desplazadas a su lugar de origen o residencia habitual; 2) la integración local en las zonas donde las personas desplazadas han buscado refugio; y 3) el asentamiento en otro lugar del país⁴. Sin embargo, el simple retorno, la integración local o el asentamiento de los desplazados internos en otras partes del país no son necesariamente soluciones duraderas. Las opciones deben ser factibles, viables y duraderas.

El papel de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID, por sus siglas en inglés) y de la comunidad humanitaria en primera instancia consistirá más bien en dar apoyo a los desplazados internos para que tomen una decisión voluntaria e informada acerca de su futuro. Sin embargo, las personas desplazadas no pueden tomar una decisión voluntaria e informada a menos que entiendan exactamente cuáles son las condiciones sobre el terreno y que comprendan lo que implica cada opción. Del mismo modo, la UNAMID y las organizaciones humanitarias no pueden llevar a cabo una planificación ni prestar ayuda de forma efectiva para los desplazados internos si no entienden mínimamente sus propósitos. Obtener más información sobre los propósitos de las personas desplazadas es, por tanto, un primer paso clave para prestar una ayuda eficaz de cara a ofrecer soluciones duraderas.

Opción 1: El retorno

Según el Humanitarian Needs Overview, unos 386 000 retornados han regresado voluntariamente a sus lugares de origen en todo Sudán, incluido Darfur. Estos retornos han consistido en una mezcla de traslados permanentes y estacionales, y algunas personas han regresado temporalmente a sus lugares de origen para ganarse la vida.

Sin embargo, la experiencia de los que han regresado permanentemente por el momento pone en tela de juicio la sostenibilidad general de los retornos. Muchas personas han declarado que se enfrentan a importantes retos para reconstruir sus vidas, tales como la falta de unos servicios básicos adecuados y de oportunidades laborales. Además, para algunas personas, las disputas por la propiedad de la tierra han sido una cuestión crítica; en algunas zonas de retorno, otras personas han ocupado sus tierras desde que se produjeron los desplazamientos originales.

Opción 2: La integración local

La mayoría de las personas desplazadas han residido en campamentos periurbanos o urbanos,

o en entornos similares desde que estallara el conflicto, y gran parte de ellas (especialmente los jóvenes) se han ido acostumbrando cada vez más a las urbes. En los últimos años se ha producido una integración local pese a la falta de apoyo externo directo. Aunque siguen recibiendo ayuda humanitaria, estas personas también participan del mercado laboral local, comercian en los mercados locales y tienen acceso a servicios básicos como la educación o la atención sanitaria para ellas o para sus hijos, y hacen uso de otras infraestructuras comunitarias, como los tribunales. Esto ha llevado a las autoridades locales de diversos lugares a incluir a las poblaciones desplazadas en su planificación urbana, como es el caso de Nyala, en Darfur del Sur.

A pesar de que la política se centra en el retorno, la integración local es la realidad para muchas personas desplazadas, y las evidencias indican que las familias seguirán integrándose más en las comunidades locales a medida que aspiran a los medios de vida de los entornos urbanos y a tener más próximos los servicios básicos en comparación con sus lugares de origen. Dicho esto, es probable que haya cierta fluidez entre los retornos y la integración local; puede que las familias decidan buscar ambas medidas al mismo tiempo. Una mejor información y un perfil actualizado de los campamentos de desplazados internos y sus residentes ayudarán a prever las futuras tendencias y a fundamentar los programas.

Opción 3: El reasentamiento

Se han registrado menos casos de reasentamiento en Darfur que de retornos o de integración local. La única iniciativa importante de reasentamiento, hasta el momento, ha tenido lugar en Sakaly, en Darfur del Sur, donde el Ministerio estatal de Planificación Urbana y el Comisionado de Nyala Sur tenían previsto asignar parcelas de tierra a los desplazados internos de Sakaly que actualmente viven en los suburbios de la localidad de Nyala. También han asignado tierras a 1614 familias del campamento de desplazados internos de Al Serif y las han integrado en la comunidad de Nyala. Otros 1800 desplazados internos del mismo campamento recibirán parcelas de terreno. En la práctica, es probable que una parte de estos casos —que a primera vista parecen ser iniciativas de retorno o de integración local— impliquen alguna forma de reasentamiento. Debido a las cuestiones relativas a la tierra mencionadas anteriormente, algunos retornados han migrado a las inmediaciones

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

del lugar donde residían, pero no a la vivienda o aldea original. Mientras tanto, las personas desplazadas que han buscado la integración local a menudo se trasladan fuera de los campamentos a otras zonas urbanas circundantes.

El gobierno y algunos donantes bilaterales han construido casas para los retornados en lo que ellos llaman “aldeas de retorno modelo”, principalmente a través de compromisos financieros puntuales. Por ejemplo, se han establecido aldeas de este tipo en Fasha Beliel y Baba Beliel en Darfur del Sur, financiadas por Kuwait y Qatar; en Karti y Aru en Darfur Central, financiadas por Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos; y en Habila Kanari y Borta en Darfur Occidental, financiadas por la Liga de los Estados Árabes y Arabia Saudí. Sin embargo, la experiencia de dichos proyectos ha planteado interrogantes en torno a su sostenibilidad, en particular en lo que respecta a la propiedad de la tierra y a la continuación de las inversiones y el mantenimiento. Está atrayendo la atención el concepto alternativo de “centros de servicios”, consistente en la construcción de instalaciones o servicios públicos comunes cerca de diversas comunidades de retorno, proporcionando acceso a servicios básicos en las proximidades del lugar donde residen los retornados, beneficiándose así de las economías de escala.

El camino a seguir

De acuerdo con el Marco Estratégico Integrado para 2017–2019, la UNAMID y los equipos de las Naciones Unidas en el país acordaron que la planificación de soluciones duraderas para las personas desplazadas debía llevarse a cabo mediante un enfoque por zonas. Al principio, el trabajo conjunto se centró en tres zonas piloto: Abu Shouk y Al Salam en Darfur del Norte, como modelo de soluciones duraderas para los desplazados internos en las zonas urbanas, y Um Dukhun en Darfur Central, que se enfoca en desplazados internos y refugiados retornados en un contexto rural. La UNAMID y el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas del equipo humanitario de las Naciones Unidas en el país ayudaron a elaborar instrumentos para monitorizar soluciones duraderas, incluidos los aspectos de género y de derechos humanos, y la sostenibilidad de la (re)integración de las poblaciones desplazadas. No obstante, pese a los esfuerzos de la UNAMID y del equipo de las Naciones Unidas en el país en colaboración con las instituciones nacionales pertinentes, el Gobierno de Sudán es el principal responsable

de abordar los desplazamientos internos mediante la protección y la asistencia a los desplazados internos y la creación de unas condiciones favorables para lograr soluciones seguras, duraderas y voluntarias en Darfur.

El Plan de Respuesta Humanitaria de 2019 para Sudán⁵ establece que alrededor de 1,86 millones de personas del país, incluida Darfur, seguirán viviendo en una situación de desplazamiento interno prolongado o acabarán siendo desplazadas de nuevo. Como en los últimos años, se espera que continúen los retornos y la integración local de las personas desplazadas. Mientras tanto, en agosto de 2019, altos funcionarios de la ONU y de la Unión Africana aseguraron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la instalación del nuevo gobierno de transición de Sudán representaba una oportunidad para restablecer la estabilidad a largo plazo en Darfur⁶. En ese sentido, la resolución de los desplazamientos internos (y la prevención de futuros desplazamientos) está intrínsecamente ligada a la consecución de una paz y una estabilidad duraderas. Por un lado, los problemas de desplazamiento no resueltos pueden causar inestabilidad y, por ende, amenazar los esfuerzos de construcción depaz. Por otro lado, no se pueden alcanzar soluciones duraderas para los desplazados internos, especialmente retornos, mientras haya una falta de seguridad y no se restablezca la propiedad y no se den las condiciones para unas soluciones sostenibles⁷. Por consiguiente, las nuevas autoridades sudanesas tendrán una tarea difícil y compleja, ya que para aumentar sustancialmente el apoyo a las soluciones duraderas en Darfur será necesario ampliar los servicios básicos, mejorar la seguridad y el Estado de derecho en las zonas de retorno, permitir un acceso sostenido a las personas afectadas y abordar las causas profundas del conflicto.

Zurab Elzarov zelzarov@yahoo.com

Jefe del Centro de Operaciones Conjuntas, UNAMID
<https://unamid.unmissions.org>

Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no representan necesariamente las de la UNAMID.

1. bit.ly/Sudan-HumanitarianNeeds2018

2. bit.ly/DPDD-en

3. Los resultados de esta encuesta no se han compartido con la UNAMID ni con el equipo de las Naciones Unidas en el país (UNCT, por sus siglas en inglés).

4. www.unhcr.org/50f94cd49.pdf

5. bit.ly/Sudan-HumResp-2019

6. www.un.org/press/en/2019/sc13929.doc.htm

7. <https://brook.gs/2ktYPwZ>

La reintegración política y económica: la clave para el éxito del retorno

Barbra N Lukunka y Peter de Clercq

Los refugiados y los desplazados internos necesitan que los actores nacionales e internacionales realicen esfuerzos conjuntos para garantizar una reintegración exitosa en el panorama económico, social y político de sus países de origen.

Los detonantes del desplazamiento a menudo reflejan una ruptura entre el Estado y sus ciudadanos, lo que significa que el primero es incapaz de cumplir con su obligación de protegerlos ante conflictos violentos. El restablecimiento de esta relación es crucial, y la reintegración política de los refugiados y de los desplazados internos es algo fundamental para el éxito de la reintegración. Esto implica incluir a las personas en el ámbito político de sus países de origen, permitirles interactuar con el gobierno y participar en los procesos de toma de decisiones, y no invisibilizarlas o impedirles acceder a las autoridades locales.

El retorno es un proceso difícil, especialmente si los refugiados han estado en el exilio durante períodos de tiempo prolongados o en los casos en los que han nacido en el desplazamiento. Durante el periodo que hayan estado desplazados, las condiciones y las estructuras de su país de origen habrán cambiado o habrán sido rediseñadas. En algunos casos, las comunidades de origen consideran extranjeros a los refugiados. Los desplazados internos, por su parte, pueden enfrentarse a retos ligeramente diferentes en lo que respecta a su reintegración. A pesar de no haber abandonado su territorio nacional, a menudo se les invisibiliza o, a veces, se les ve como a unos indeseables y son marginados. Viven en condiciones parecidas (a veces peores) a las que experimentan los refugiados, temerosos ante potenciales situaciones de explotación, violencia y vulneraciones de los derechos humanos. Ambos colectivos suelen enfrentarse a la discriminación y la exclusión de las comunidades de acogida, así como de las autoridades locales y nacionales.

Los abusos del Estado contra sus ciudadanos, especialmente los cometidos por sus fuerzas de seguridad, generan desconfianza entre la población en general y entre los repatriados, en particular. La persecución por parte del Estado (sobre todo en contextos de fragilidad) es a menudo la razón por la que las personas, las familias y las comunidades

huyeron de sus hogares en primera instancia. Para que el retorno y la reintegración de los refugiados y los desplazados internos se dé con éxito —para que recuperen su lugar como miembros de pleno derecho de la sociedad con el mismo acceso a los derechos y servicios básicos que los demás— es necesario rediseñar la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Burundi y Sudán ofrecen buenos ejemplos de cómo abordar esos problemas en el proceso de retorno de refugiados y de desplazados internos.

Burundi

Desde su independencia en 1962, Burundi ha experimentado repetidos episodios de violencia por razones étnicas entre la población mayoritaria hutu, y la minoritaria tutsi. Con el establecimiento de la estabilidad tras un acuerdo de paz negociado en el año 2000 y la reelección en 2010 de Pierre Nkurunziza como presidente, un gran número de refugiados burundeses regresaron de los países vecinos (más de medio millón entre 2002 y 2011). Sin embargo, a su regreso, los refugiados retornados afirmaron que se sentían invisibles a los ojos de las autoridades. Percibían que habían sido eliminados del panorama político y que esto, junto con el abuso de poder por parte de algunas autoridades, estaba repercutiendo en sus medios de vida y en el acceso a la tierra. En concreto, las mujeres se enfrentan a retos considerables dado que, por ley, no pueden heredar tierras¹.

En 2015, la situación en Burundi se deterioró y el país corría el riesgo de volver a caer en un conflicto violento. El presidente Nkurunziza anunció que se postularía para un tercer mandato, lo que generó especial controversia entre varios sectores de la población. Esto hizo que las fuerzas gubernamentales tomaran como objetivo a quienes se oponían al presidente; las violaciones de los derechos humanos fueron generalizadas y más de 400 000 burundeses se han exiliado del país desde 2015 (principalmente a Tanzania, Ruanda,

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Uganda y la República Democrática del Congo)². La situación de Burundi pone de manifiesto que, pese a las elecciones de 2010, el proceso político estaba incompleto. Los retornados manifestaron una sensación de invisibilidad al regresar; sintieron que no se les escuchaba ni se les permitía hablar con las autoridades y que las oportunidades, especialmente las económicas, dependían de la afiliación política. Todo parecía indicar que los logros políticos que los burundeses —incluidos los repatriados— y la comunidad internacional creían que Burundi había logrado eran insostenibles.

Sudán

La región de Darfur, en la zona occidental de Sudán, ha sido tradicionalmente una vasta superficie en la que convivían e interactuaban comunidades nómadas y agrícolas. La relación entre los diversos colectivos se ha vuelto cada vez más tensa y propensa a los conflictos como consecuencia de los desplazamientos de la población y del cambio climático. Con el tiempo, como resultado de la creciente dominación del Gobierno de Jartum por las tribus árabes del norte, se dismantelaron los mecanismos administrativos autóctonos y aumentó la represión a las tribus no árabes que se dedicaban a la agricultura.

El conflicto de Darfur comenzó en 2003 y provocó desplazamientos internos masivos. Darfur se reconfiguró en un contexto en gran medida urbanizado con tres grandes ciudades: El Fasher, El Geneina y Nyala. Por poner un ejemplo, Nyala, que es ahora la tercera ciudad más grande de Sudán, triplicó su tamaño como consecuencia del desplazamiento masivo. Las autoridades sudanesas, con el apoyo de la comunidad internacional, realizaron algunos esfuerzos para apoyar el retorno y la reintegración de los desplazados internos a sus zonas de origen, pero las perspectivas de que esto fuera una solución duradera a mayor escala fueron siempre limitadas debido a las cambiantes realidades vinculadas a la escasez de recursos naturales, así como a los cambios en las relaciones



Refugiados burundeses que huyen de la violencia en 2015 son trasladados en un ferry que los llevará a Kigoma, Tanzania (y de allí al campo de refugiados de Nyaragusu).

de poder y el dominio de los colectivos respaldados por el Gobierno de Jartum.

La larga duración del desplazamiento, junto con las limitadas perspectivas de retorno y la ausencia de medios de vida rurales viables, suponía que los refugiados desplazados y en proceso de retorno tenían pocas oportunidades más allá de adoptar estilos de vida y medios de vida urbanos. Ante los escasos esfuerzos por parte de las autoridades por desarrollar oportunidades económicas alrededor de las ciudades, la mayoría de los desplazados acabaron en el sector informal, y en la mayoría de los casos no se les distinguía de los pobres de las zonas urbanas. Las recientes reclamaciones en favor de la justicia social y la inclusión podrían atraer la atención necesaria de las autoridades locales, regionales y nacionales sobre esta situación.

Recomendaciones

Las situaciones en Burundi y Sudán ilustran cómo el retorno de los refugiados y los desplazados internos es un proceso multidimensional que requiere prestar atención a aspectos económicos, sociales, políticos y psicológicos del retorno y la reintegración. El éxito del retorno está vinculado a los procesos políticos. Sin embargo, la celebración de elecciones y una aparente estabilidad no garantizarán un retorno sostenible a menos que se dé voz a las personas desplazadas. Es importante centrarse en asegurar que la reintegración política y económica de los refugiados y los desplazados internos se tenga en cuenta en la construcción de paz y

la formación del Estado tras un conflicto. El retorno de los refugiados y los desplazados internos debería considerarse intrínsecamente vinculado a la relación entre el Estado y sus ciudadanos, por lo que todo proceso de retorno debería ir acompañado de esfuerzos de diálogo social y nacional para fomentar la reconciliación, la inclusión y la participación.

Se debería proporcionar a los individuos una plataforma relevante para expresar sus quejas sobre aspectos tales como la prestación de servicios y el acceso a oportunidades reservadas para ciertos sectores políticos. Además, el fomento de la confianza entre las fuerzas de seguridad de un Estado y su población debe ser un objetivo clave y deliberado. Han de establecerse mecanismos de justicia transitoria para garantizar la rendición de cuentas por delitos cometidos, incluida la violencia sexual y de género. Estos mecanismos deberían incorporar una herramienta para que las personas desplazadas puedan reclamar sus derechos (incluido el derecho a la propiedad y a la tierra). La comunidad internacional ha de garantizar que los esfuerzos por coordinar las labores humanitarias y de desarrollo para alcanzar resultados colectivos no obvien

los elementos de construcción de paz. Para que la reintegración de los retornados se haga con éxito es necesario que los procesos políticos y de paz no solo se centren en los procesos políticos formales y en las instituciones, sino que también incluyan a los retornados y a las comunidades locales.

Barbra N Lukunka barbralukunka@gmail.com
Responsable de Paz y Seguridad, Organización Internacional para las Migraciones www.iom.int

Peter de Clercq phjdeclercq@yahoo.com
Profesor visitante, Escuela de Gobernanza, Universidad de Witwatersrand www.wits.ac.za

Los puntos de vista expresados son los de los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones de las que forman parte.

1. Para más información sobre los retos del retorno de los refugiados a Burundi, véase Lukunka B N (2018) "They Call Us Witches": Exclusion and Invisibility in the Burundian Returnee Reintegration Process", *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* <https://psycnet.apa.org/record/2018-39059-008> y Lukunka B N (2017) "The Romance of Return: Post-exile Lives and Interpersonal Violence over Land in Burundi" en Buckley-Zistel S y Krause U (Eds) *Gender, Violence, Refugees* www.berghahnbooks.com/title/Buckley-ZistelGender
2. Human Rights Watch "Burundi: Events of 2017" www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi

Los retornos en entornos complejos: el caso de Sudán del Sur

Babette Schots y Garth Smith

Las organizaciones humanitarias deben ser extremadamente cautelosas a la hora de apoyar los retornos y las reubicaciones para asegurarse de que no causan daños ni permiten que la ayuda humanitaria sea instrumentalizada por los actores políticos.

Sudán del Sur lleva desde 2013 inmerso en una guerra civil y ha sido testigo de la inestabilidad, la violencia y los atentados contra los derechos humanos en todo el país. Muchos sursudaneses se han exiliado y actualmente hay cerca de 1,5 millones de personas desplazadas internas y más de 2,2 millones de refugiados en los países vecinos. Desde la firma del acuerdo de paz en septiembre de 2018, ha ido aumentando el número de refugiados y de desplazados internos que regresan a sus zonas de residencia habitual o de origen. Sin embargo, la situación aún es compleja, ya que se dan múltiples factores de atracción y de expulsión y tienen lugar simultáneamente retornos espontáneos, facilitados e involuntarios, a menudo todos dentro de la misma zona

geográfica. Aunque algunos regresan a sus antiguos hogares, muchos se están trasladando a zonas en las que tal vez nunca hayan vivido o no lo hayan hecho por muchos años.

Durante 2019, el Consejo Danés para los Refugiados (DRC, por sus siglas en inglés) ha estado analizando los flujos de desplazamiento interno y los traslados transfronterizos desde Sudán. La recopilación de datos cuantitativos sigue siendo extremadamente difícil, pero la consolidación de datos procedentes de diversas fuentes pone de relieve que el número de personas que regresan está aumentando, en especial en zonas concretas de Sudán del Sur. Sin embargo, las evaluaciones de campo en las zonas de retorno han puesto de manifiesto que algunas de las personas

que regresan se han visto desplazadas por segunda vez, es decir, que se han desplazado de nuevo debido a la falta de servicios en su zona o país de refugio, o como consecuencia de un conflicto localizado en su lugar de desplazamiento. El significativo deterioro de las condiciones en Sudán y la falta de acceso incluso a servicios básicos de salud, alimentos o agua, por ejemplo, se citaron a menudo como razones para que las personas regresen a Sudán del Sur. También se han observado patrones similares dentro del país que consisten en que los desplazados internos se marchan debido a la falta de acceso a los servicios y regresan en busca de estos a los lugares en los que vivían antes, en lugar de hacerlo porque consideren que las condiciones son seguras.

Por lo general, no se puede considerar que dichos ejemplos se ajusten a las definiciones internacionales de retorno voluntario y plenamente informado. Sin embargo, es importante señalar que lo que los trabajadores humanitarios internacionales y los sursudaneses entienden por voluntariedad y seguridad pueden diferir considerablemente. En recientes estudios de campo llevados a cabo en zonas con altos niveles de retorno y movimientos de población, la mayoría de los retornados consideraban que habían regresado voluntariamente, pero más del 80 % señalaron que fue un actor político quien les había proporcionado el medio de transporte y muchos de ellos citaron factores de expulsión en su lugar de desplazamiento como la principal razón para el retorno. Además, más de la mitad acudieron directamente a los campamentos de desplazados en busca de servicios en lugar de regresar a su antiguo lugar de residencia. Definitivamente, las dinámicas son muy distintas según el lugar, y es fundamental que no se aplique un análisis generalizado a todas las zonas del país, ya que esto menoscabaría la prestación de una asistencia contextualizada.

Además del retorno “espontáneo” (es decir, sin asistencia), algunos de estos movimientos se están fomentando —en algunos casos de forma voluntaria y en otros con riesgo de coacción—, lo que complica aún más la situación. Desde finales de 2018 y 2019, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés) han facilitado los retornos desde los emplazamientos¹ de Protección de Civiles (PoC, por sus siglas en inglés) en Juba, Bor y Wau. El Gobierno de Sudán del Sur o los grupos de la oposición también han facilitado retornos por aire y por tierra desde países

vecinos o desde emplazamientos de desplazados internos. Algunos sursudaneses en proceso de repatriación también han asegurado que reciben ayuda para el transporte por parte de empresas privadas internacionales y nacionales que operan cerca de las regiones fronterizas. Por el contrario, algunos líderes de los desplazados internos que se encuentran en emplazamientos de PoC han animado a los que residen en los campamentos a que se queden allí y a que opongan resistencia a los esfuerzos de retorno para, potencialmente, afianzar la influencia política de dichos líderes.

Para aumentar aún más la complejidad, la población a menudo vuelve (o se favorece su retorno) a zonas en las que la provisión de servicios o el acceso a mecanismos básicos para afrontar su situación son extremadamente limitados. Las conversaciones con los desplazados internos en proceso de retorno o de reubicación, por ejemplo, han destacado que los flujos circulatorios (incluidos los retornos promovidos por actores humanitarios) se han dado en zonas en las que la inseguridad alimentaria se encuentra a niveles de emergencia² (fase 4 de la CIF) o en las que existe un riesgo significativo de violencia entre comunidades o que carecen de servicios básicos relacionados con la alimentación, el agua y la sanidad. En las conversaciones con hombres y mujeres repatriados y reasentados también se resaltó que, si bien la firma del acuerdo de paz fue un factor que contribuyó, los principales detonantes de su decisión de mudarse fueron, en su inmensa mayoría, factores de expulsión como unas condiciones de vida inadecuadas, la falta de acceso a los medios de vida y la limitada seguridad en su zona de desplazamiento, lo que les dejaba pocas opciones.

La aplicación del Marco del IASC

El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente Interinstitucional (IASC, por sus siglas en inglés) es el ampliamente reconocido indicador para los retornos de los desplazados internos y estipula que las reubicaciones y los retornos deben ser voluntarios, seguros, dignos e informados. En un contexto en el que continuamente se cometen violaciones de los derechos humanos contra civiles, ya sean desplazados o no, y en el que la prestación de servicios en todo el país sigue estando casi universalmente por debajo de las normas de Esfera, es difícil para los organismos humanitarios y de desarrollo determinar la naturaleza de las condiciones en las que se produce el retorno. Además,

los debates sobre el retorno en los círculos de liderazgo humanitario y los órganos de coordinación corren a menudo el riesgo de asumir una homogeneidad entre las poblaciones de retornados, sin reflejar la necesidad de contar con diferentes métodos y niveles de asistencia en función de si el retorno es asistido o espontáneo; o de los factores de atracción y de expulsión que entren en juego. Existe el riesgo de que los relatos simplistas sobre el retorno ignoren las realidades y complejidades sobre el terreno y, en su lugar, dirijan la financiación y los programas a las personas en función de su condición con respecto al retorno y no de sus necesidades humanitarias. Esto es cierto hasta el punto de que, en algunos casos, los actores locales han inflado el número de retornos o los han alentado activamente como forma de acceder a una mayor asistencia internacional.

Cuando se considera que los retornos son espontáneos, resulta de vital importancia— para no causar daños— que la ayuda se base en un análisis de las causas y circunstancias del movimiento y tenga en cuenta el conflicto local y las dinámicas políticas que afectan a la integración en la comunidad de acogida. El Equipo Humanitario en el País de las Naciones Unidas (HCT, por sus siglas en inglés) ha declarado que Sudán del Sur aún no está preparado para retornos a gran escala y, en agosto de 2019, emitió una nota explicativa a este respecto. Los organismos humanitarios deben respetar esto y garantizar que las personas puedan regresar y reubicarse por su cuenta, así como que tengan acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada.

Otros casos anteriores han demostrado que la prestación precipitada de ayuda puede crear una falsa sensación de seguridad y un optimismo que exacerbaban los impulsores del conflicto; y menoscaba el potencial de alcanzar la estabilidad y de encontrar una solución duradera, cuestiones que ya se han visto en años anteriores en este contexto concreto. El trabajo de campo ya ha dado con, por ejemplo, casos de hombres y niños retornados que han sido reclutados forzosamente por actores no estatales. Además, la significativa falta de derechos de acceso a la vivienda y a la tierra para las poblaciones desplazadas, y en especial para las mujeres, amenaza con aumentar considerablemente la tensión entre comunidades cuando se da la situación de que nuevas poblaciones ocupan tierras o propiedades que antes disfrutaban las personas retornadas.

La falta de atención a estas cuestiones se reconoció como un fracaso de los anteriores procesos de retorno y reintegración en 2005 y 2016. Lamentablemente, la distinción entre la prestación de servicios basados en las necesidades y el fomento de los retornos sigue siendo extremadamente difícil de establecer, en especial dada la falta generalizada de servicios en Sudán del Sur o en zonas del sur de Sudán. Esta carencia implica que prácticamente cualquier prestación de servicios corra el riesgo de convertirse en un factor de atracción.

En los casos de retorno facilitado o asistido, existen retos parecidos a la hora de aplicar las normas reconocidas internacionalmente. Los emplazamientos de PoC son claramente un método ineficaz para prestar ayuda humanitaria a largo plazo, y los desplazamientos prolongados



Refugiados que regresan de Sudán al norte de Sudán del Sur, junio de 2019.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

no son nada deseables. En algunos casos, los que viven en emplazamientos de PoC han manifestado su deseo de regresar a sus lugares de origen o residencia y han solicitado asistencia para hacerlo; actualmente los organismos humanitarios y la UNMISS están facilitando los retornos en estos casos. Pero esas solicitudes de asistencia para el retorno plantean cuestiones muy complejas para los actores humanitarios, en especial cuando los desplazados internos solicitan activamente ayuda para regresar a sus hogares, pero hay pruebas de que ese retorno puede no ser seguro o digno o tener implicaciones que provoquen daños tanto a las personas a título individual como a la población general de la zona. También es posible que los desplazados internos que solicitan el retorno no dispongan de información adecuada y fiable sobre las condiciones de seguridad y los servicios disponibles en la zona a la que quieren regresar. Las mujeres y los grupos étnicos minoritarios desplazados manifiestan estar especialmente deseosos de regresar a sus hogares, debido al riesgo de sufrir violencia (incluida violencia de género) en su lugar de refugio. Sin embargo, saben que sus hogares originales han sido destruidos u ocupados, que las posibilidades de recuperación y de restitución son escasas y que siguen predominando los riesgos para su seguridad. Al precipitarse a prestar apoyo a los retornados, se corre el riesgo de aumentar la marginación de los grupos minoritarios, sobre todo si no se aplican concienzudamente análisis de género sensibles a los conflictos y si no se cuenta con el compromiso y la participación de la comunidad.

Cuando las personas desplazadas disponen de medios propios para viajar es fácil apoyar el principio de su libertad de movimiento. Sin embargo, cuando carecen de los recursos básicos para regresar y la ayuda de los organismos humanitarios es la única manera de que puedan hacerlo, es difícil encontrar un equilibrio entre apoyar su elección y evitar la posibilidad de causar daño. Los organismos humanitarios deberían ser prudentes al pensar que saben más que los sursudanese a los que sirven cuando optan por no prestar asistencia a esas solicitudes de retorno; pero, por otro lado, las pruebas también han demostrado que algunos de los que tomaron lo que pensaban que era una decisión informada y voluntaria de regresar y recibieron asistencia de organismos humanitarios fueron puestos inmediatamente en peligro en su zona de retorno, y acabaron solicitando ayuda humanitaria junto a otras comunidades afectadas

por el desplazamiento. Como consecuencia, es fundamental que el proceso para decidir cuándo y cómo ayudar en estos casos sea aprobado de antemano por el equipo humanitario en el país; que el proceso de evaluaciones y decisiones sea transparente y esté plenamente documentado para garantizar la rendición de cuentas en el futuro; y que se reconozca la complejidad y los matices de la situación sobre el terreno.

Varias agencias están trabajando en Sudán del Sur para desarrollar un marco operativo que integre y contextualice los principios del IASC para aplicarlo en este país, y que todos los actores humanitarios y de desarrollo puedan suscribirlo y, lo que es más importante, adoptarlo plenamente. El objetivo es que se pueda aplicar en todo el país, liderado por el Grupo Asesor sobre Soluciones. Este marco operativo proporciona orientación sobre las soluciones, siguiendo los marcos jurídicos nacionales e internacionales y los estándares mínimos para el análisis y la toma de decisiones; también establece un mecanismo de rendición de cuentas en torno a las responsabilidades de los actores. Será necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de la protección y el contexto tanto en la zona de desplazamiento como en la zona potencial de retorno antes de tomar cualquier decisión acerca de las soluciones. La participación de los desplazados internos, los refugiados en fase de retorno y otras comunidades afectadas a lo largo de todo este proceso es crucial, y no debe verse obstaculizada por intereses políticos, programáticos ni por intereses divergentes de otra índole. Dar prioridad en el debate a las opiniones de las poblaciones afectadas por el desplazamiento mejoraría la rendición de cuentas y reduciría la posibilidad de seguir poniéndolas en peligro.

Babette Schots *babette.schots@drc.ngo*

Coordinadora de Protección

Garth Smith *garth.smith@drc.ngo*

Director de país

Consejo Danés para los Refugiados, Sudán del Sur
<https://drc.ngo/>

Las opiniones expresadas en este artículo son las de sus autores y no representan necesariamente las de su organización.

1. Establecidos por la UNMISS para proporcionar protección a corto plazo a los civiles.
2. La Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) describe la gravedad de la inseguridad alimentaria en una escala del 1 al 5, donde la hambruna se clasifica como Fase 5. bit.ly/FEWS-es

Minisección:**Hacia el entendimiento y el tratamiento de las causas profundas del desplazamiento****Introducción del Alto Comisionado para los Refugiados**

Las crisis de refugiados actuales son cada vez más complejas; los detonantes inmediatos —el conflicto, la violencia y la persecución— vienen dados invariablemente por una serie de causas más profundas, como la mala gobernanza, los resultados desiguales en materia de desarrollo, la pobreza y el cambio climático. Estos mismos factores también contribuyen a ampliar los flujos de población. A medida que el desplazamiento se convierte en prolongado, los retos, por lo general, se vuelven mayores. Como consecuencia, para alcanzar soluciones a los desplazamientos forzados no solo son necesarios esfuerzos políticos para prevenir y resolver los conflictos, sino también medidas que aborden estas complejas causas profundas.

Los esfuerzos para entender y abordar estos problemas no son en absoluto nuevos. Sin embargo, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, con su énfasis en la movilización de un amplio abanico de actores e instrumentos —incluso a través del desarrollo y del compromiso del sector privado— ofrece una oportunidad de vital importancia para revitalizar dichos esfuerzos. Integrar las acciones para abordar el desplazamiento en unos esfuerzos de desarrollo más amplios y de construcción de paz y establecimiento de la seguridad resulta fundamental para impulsar oportunidades para conseguir soluciones y evitar nuevos desplazamientos.

Esta minisección especial tratará de mejorar nuestro entendimiento colectivo de las causas profundas del desplazamiento y de servir de base para los debates acerca de la protección y las soluciones en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre de 2019.

Filippo Grandi, Alto Comisionado para los Refugiados

Prevenir el desplazamiento, abordar las causas profundas y la promesa del Pacto Mundial sobre los Refugiados

Volker Türk

Para prevenir el desplazamiento abordando sus causas profundas se requiere de un planteamiento integral y de la participación de un amplio abanico de actores. El punto de partida debe ser una mejor comprensión de las causas profundas y su complejidad.

En diciembre de 2015, el octavo Diálogo anual del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección se centró en el tema de Comprender y abordar las causas profundas del desplazamiento¹. Los allí reunidos reconocieron la necesidad de que la comunidad internacional priorice la prevención y aborde las causas profundas. Para ello sería necesario incluir el desplazamiento en el programa de gobernanza de las Naciones Unidas, el de todas las organizaciones internacionales y regionales y el de todos los Estados para mejorar las condiciones

de detección de los factores detonantes y desencadenantes del desplazamiento y transformar los mecanismos de alerta temprana en una acción inmediata. Para poder hacer esto, se observó que deberíamos reconocer la complejidad del fenómeno y la necesidad de un planteamiento integral.

Abordar las causas profundas del desplazamiento es un desafío extraordinario. Teniendo en cuenta que existe una cifra récord de 70,8 millones de personas en todo el mundo que son desplazadas forzadas, urge abordar los factores subyacentes y, a menudo, superpuestos

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

que avivan la violencia y los conflictos, ya sean consecuencia de graves violaciones de los derechos humanos, del colapso del Estado de derecho, del comercio de armas, de las industrias extractivas, de la grave desigualdad, del autoritarismo o del cambio y la degradación ambiental. Cuando no se abordan estos factores de desplazamiento, la huida —incluso cuando entraña cruzar fronteras internacionales— suele ser uno de los mecanismos de prevención y autoprotección que ejerce el individuo o la comunidad. De hecho, puede ser la única opción viable para sobrevivir. El papel de la acción humanitaria no consiste en promover o permitir restricciones a estos mecanismos de supervivencia, sino en abogar, junto a otros (incluidos Estados, organizaciones regionales y donantes bilaterales), por que se aborden las causas profundas del desplazamiento.

Prevención del desplazamiento

Muchos ejemplos de desplazamiento podrían evitarse o, al menos, se podría minimizar su impacto, si se garantizara el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cuanto más avancemos en este sentido, menos personas estarán desarraigadas y obligadas a vivir en el exilio. A este respecto, valdría la pena examinar cómo la falta de respeto de cada uno de los derechos humanos nos lleva o podría llevarnos al desplazamiento, y de qué manera podría abordarse este problema. Mantener el Estado de derecho resulta fundamental porque es lo que separa la justicia, la estabilidad y la preparación del caos, la anarquía y la arbitrariedad.

Es innegable que el cambio climático es también un factor que provoca desplazamiento, y que en la actualidad la mayoría de los actores internacionales lo han incluido en su agenda. Aunque sigue siendo difícil vincular definitivamente el cambio climático con desplazamientos específicos, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) reconoce la gravedad de sus consecuencias, incluso para los refugiados y otras personas de su competencia. En la historia reciente hemos sido testigos de movimientos transfronterizos en situaciones en las que el conflicto o la violencia han ido de la mano de desastres o efectos adversos provocados por el cambio climático.

Es obvio que la prevención no es competencia exclusiva de un solo actor. Requiere de estrategias e iniciativas conjuntas que contribuyan a la cohesión social y al

empoderamiento, junto con la promoción y la defensa de los derechos humanos. Una división del trabajo en lo que respecta a los mandatos, los conocimientos especializados y las ventajas comparativas, aumenta la complementariedad y maximiza el impacto. El desplazamiento es un problema tanto humanitario como de desarrollo. Una mayor coherencia entre los actores humanitarios y de desarrollo puede posicionar y dotar mejor a los refugiados —la mayoría de los cuales desearía regresar a su país de origen cuando sea seguro hacerlo— para participar en la reconstrucción posconflicto.

En todas nuestras intervenciones debemos poner tanto énfasis en la “comprensión” como en el “abordaje”. En un reciente documento de trabajo de la OCDE², se revisaron las evaluaciones de las actividades de estabilización llevadas a cabo por los actores internacionales en Estados frágiles y afectados por conflictos como Afganistán, donde, durante más de 30 años, ha sido uno de los países origen con mayor número de refugiados. En ese documento se hacía constar que los esfuerzos solían partir del supuesto de que unir a los actores humanitarios, de desarrollo, de defensa y diplomáticos a través de una programación conjunta, centrada en “resultados rápidos”, ayudaría a reforzar el apoyo al Estado como actor legítimo, a mejorar la gobernanza y a contribuir a la estabilidad. En el informe se destacaban varios casos en los que, de hecho, no había sido así. Se observó que en muchos programas de desarrollo cabría prestar mucha más atención a la comprensión de la economía política y de los principales factores que impulsan el conflicto y la fragilidad.

A pesar de los retos, debemos abogar firmemente por llevar a la práctica el nexo entre acciones humanitarias, de desarrollo y de paz³. Aunque no se trata de un debate nuevo, el contexto ha cambiado a nivel político, económico y social. La contextualización del desplazamiento y de sus causas profundas, y el aprendizaje a través de la evidencia, es un proceso que requiere mucho tiempo y recursos, pero en el que debemos invertir y al que debemos darle prioridad si queremos avanzar en nuestros esfuerzos por abordar esas causas profundas. No menos importante es la necesidad de aprender de los refugiados, de comprender plenamente los factores que les obligaron a exiliarse en primer lugar, y de entender la experiencia de desplazamiento que han vivido.

El papel de ACNUR

ACNUR tiene diversos puntos de partida para respaldar y contribuir a la prevención. Algunos son bien conocidos y llevan mucho tiempo vigentes, e incluyen la promoción específica de la igualdad de género, del Estado de derecho y de los derechos humanos en general, a la vez que se invierte en educación y empleo. El compromiso con las comunidades y las personas afectadas es el centro mismo de los programas de ACNUR. La política de edad, género y diversidad promueve un enfoque basado en la comunidad y tiene por objeto permitir la participación de las personas desplazadas y apátridas en las decisiones que afectan a sus vidas. Además de garantizar que en las negociaciones de paz se escuchen las voces de las comunidades desplazadas, y de las mujeres en particular, existen otros elementos fundamentales para promover la repatriación voluntaria sostenible en contextos posconflicto, como garantizar el acceso a la justicia y apoyar la reintegración de los elementos armados desmovilizados, contribuyendo así a tender un puente hacia la paz.

Poner fin a la apatridia es un medio eficaz de abordar una de las causas profundas del conflicto y del desplazamiento forzado, un objetivo que ACNUR persigue, por ejemplo,

mediante la campaña #YOPERTENEZCO⁴. Existen muchos indicadores del impulso positivo que se está produciendo en esta área, incluidas las reformas de las leyes sobre la nacionalidad y nuevas adhesiones a las convenciones sobre la apatridia.

Llevar a cabo un seguimiento de los desplazamientos internos puede ayudar a prever posibles desplazamientos posteriores a través de fronteras internacionales, y las respuestas tempranas al desplazamiento interno pueden paliar el riesgo de que se produzca agitación y empobrecimiento desde un principio. Las directrices de ACNUR sobre su compromiso con los desplazados internos (principalmente dentro del sistema de grupos temáticos) también esboza una serie de áreas en las que podemos contribuir a promover la responsabilidad del Estado a través del apoyo al desarrollo de leyes y políticas sobre desplazamiento interno, la formación y los proyectos de fomento de la capacidad en materia de protección de la infancia, así como estrategias para prevenir la violencia de género.

Además de la prevención, una mejor preparación mediante sistemas de alerta temprana y planes de emergencia puede ayudar a paliar algunas de las peores consecuencias humanitarias de los conflictos y de la violencia.



ACNUR/Xavier Bourgeois

Dado que la región de Minawao, en Camerún, se enfrenta a una deforestación crítica debido al calentamiento global y al impacto de acoger a 56 000 refugiados nigerianos, el ACNUR y sus socios Land Life Company y la Federación Luterana Mundial iniciaron un proyecto de reforestación en enero de 2019. En los próximos dos años, esperan plantar —junto con los refugiados— 20 000 árboles en ese emplazamiento y alrededores.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Por ejemplo, si los planes de emergencia y la acción conjunta hubieran guiado a las respuestas europeas a la llegada de refugiados a través del Mediterráneo en 2015, cuando el número de refugiados estaba empezando a aumentar, se podría haber evitado mucho caos y traumas. O si hubiésemos dispuesto de un mecanismo para garantizar una financiación temprana y previsible para las respuestas humanitarias ante un elevado número de llegadas, se podrían establecer sistemas desde el principio para evitar que las situaciones críticas degenerasen hasta convertirse en emergencias.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados

Hemos visto en repetidas ocasiones cómo los conflictos violentos y otros detonantes del desplazamiento tienen consecuencias que adquieren no solo dimensiones regionales, sino también globales. Si queremos superar el aislacionismo, la fragmentación y los debates públicos tóxicos, necesitaremos un enfoque de conjunto, global y proactivo de la situación de los refugiados. La adopción universal de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes por parte de los Estados miembros de la ONU en septiembre de 2016 fue un claro reconocimiento de esta exigencia, al igual que la aprobación del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) en diciembre de 2018.

El GCR tiene por objeto garantizar un reparto equitativo y previsible de las responsabilidades para abordar tanto los desplazamientos a gran escala de refugiados como las situaciones de refugiados prolongadas. Representa un claro compromiso de los Estados con unos primeros esfuerzos para abordar los factores que provocan y desencadenan las grandes situaciones de refugiados y para mejorar la cooperación entre los actores políticos, humanitarios, de desarrollo y de paz. Subraya la importancia de los esfuerzos internacionales para prevenir y resolver conflictos basándose en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional, el Estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales y la no discriminación. También se destaca la necesidad de prestar ayuda para el desarrollo a los países de origen de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros marcos pertinentes⁵. De hecho, el GCR proporciona un marco concreto para la implementación del nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz antes mencionado. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 se

centran en los derechos de los refugiados y en las obligaciones de los Estados, pero no ofrecen unas directrices significativas sobre la cooperación internacional; este es un aspecto clave que el GCR sí aborda, y que esperamos que marque el camino hacia un mayor multilateralismo.

Pero debido a que el GCR no es vinculante, el éxito de su implementación dependerá de la movilización de la voluntad política, y ACNUR está trabajando estrechamente con los Estados y otras partes interesadas para movilizarla en el período preparatorio al primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre de 2019. Reconocemos los retos inherentes en un momento en que el nacionalismo populista va en aumento, el espacio de asilo se está reduciendo y la contención se ha convertido en la estrategia de respuesta. Pero incluso en estos tiempos convulsos seguimos siendo testigos del firme compromiso con las cuestiones de los refugiados por parte de una serie de nuevos actores, entre los que se incluyen instituciones financieras internacionales, donantes emergentes, sector privado, sociedad civil y ciudadanos particulares, todos los cuales personifican el concepto de solidaridad en acción. Teniendo todo esto en cuenta, existe aún un margen considerable de colaboración sólida y sustantiva para prevenir los conflictos y abordar las múltiples causas profundas del desplazamiento.

Volker Türk

Subsecretario general para la Coordinación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del secretario general de las Naciones Unidas.

Este artículo fue redactado durante el ejercicio de su anterior función como alto comisionado adjunto para la Protección. Si desea más información, póngase en contacto con Perveen Ali alip@unhcr.org

1. Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos de la Protección (2015) *Comprender y solucionar las causas profundas del desplazamiento* bit.ly/HCRDialogue2015

2. Morrison-Métrois S (2017) *Responding to Refugee Crises: Lessons from evaluations in Afghanistan as a country of origin*, OCDE Development Co-operation Working Papers, No 40 <https://doi.org/10.1787/de7e6a13-en>

3. El nexo entre acción humanitaria-desarrollo-paz —o “triple nexo”— se refiere a las interrelaciones entre los actores humanitarios, los de desarrollo y los de paz. Se anima a las agencias humanitarias, de desarrollo y de paz de la ONU a que trabajen juntas de forma más coherente, aprovechando las ventajas comparativas de cada sector para reducir la necesidad, el riesgo y la vulnerabilidad.

4. www.unhcr.org/ibelong/es

5. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte II del Pacto Mundial sobre los Refugiados, Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, párrafos 8-9 www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

Transferir el poder y cambiar las prácticas para respaldar la construcción de paz dirigida a nivel local

Alex Shoebridge

La construcción de una paz sostenible requiere tanto de una mayor conciencia de las dinámicas de los conflictos localizados como de la voluntad por parte de los actores externos de ceder el control a los actores locales.

La mayoría de los refugiados del mundo son obligados a abandonar sus hogares a causa de los conflictos y, a menudo, descubren que las dinámicas y las tensiones subyacentes a ellos se trasladan a su nuevo entorno. Más de la mitad de los refugiados proceden de tres países (Siria, Afganistán y Sudán del Sur), y la mayoría son acogidos por 15 países fronterizos. Además de la proximidad geográfica, estos países suelen compartir lazos étnicos o religiosos, así como políticos, económicos y sociales más amplios. En muchos casos, los intereses políticos o privados del país de acogida también participan en el conflicto del que huyen.

Estas dinámicas se reflejan con frecuencia en las relaciones entre las comunidades de refugiados y las de acogida a nivel local y regional que, a su vez, pueden utilizarse para reforzar ciertas narrativas políticas. La interacción entre estas dinámicas, exacerbada por la presión ejercida sobre las comunidades de refugiados y las de acogida en situaciones de desplazamiento prolongado, puede aumentar el riesgo de tensiones entre ambas comunidades.

En este contexto, la ayuda humanitaria y para el desarrollo pueden desempeñar un papel decisivo y abordar eficazmente las causas profundas o acabar exacerbando las tensiones. Los esfuerzos de construcción de paz liderados por refugiados de Sudán del Sur en Uganda ofrecen la oportunidad de reflexionar sobre los retos que se plantean y las buenas prácticas sobre la manera en que los resultados de la construcción de paz y de la prevención de conflictos pueden integrarse en los programas humanitarios y de desarrollo; y sobre la forma en que el apoyo de actores externos puede facilitar los esfuerzos sostenidos liderados a nivel local. Muchas de las ideas debatidas se pueden adaptar a otros contextos de desplazamiento.

Más allá de la retórica

Los conceptos de “no hacer daño” y de “sensibilidad al conflicto” se reducen a menudo a recursos retóricos. Estos conceptos se citan

con frecuencia en las propuestas de proyecto, en las descripciones de programa y en los marcos lógicos, pero rara vez se aplican en la práctica y se llevan a su conclusión lógica en términos de ajustes programáticos y operacionales. Dada la naturaleza inherente de la ayuda para el desarrollo y de la humanitaria —que prefiere la transferencia de recursos, la influencia y el acceso a ciertos grupos sobre otros— no existe una intervención perfecta que sea sensible a los conflictos. Sin embargo, se puede hacer mucho más para abordar estos dilemas de lo que actualmente se está llevando a cabo en la práctica. La falta de atención en la práctica a estos conceptos es especialmente evidente en la respuesta humanitaria debido en parte a la enorme dificultad para establecer un equilibrio entre la complejidad de los contextos afectados por conflictos y el imperativo de prestar asistencia lo antes posible.

La necesidad imperiosa de responder a las necesidades humanitarias implica que no se tiene en cuenta o se pasa por alto la importancia de entender las dinámicas del conflicto, que tienen que ver con las poblaciones refugiadas y con las comunidades de acogida. En Uganda, esto ha dado lugar a un enfoque desordenado y contraproducente a la hora de hacer frente a las tensiones entre la comunidad de refugiados de Sudán del Sur. Al principio, las decisiones sobre la ubicación geográfica de los asentamientos de refugiados hicieron caso omiso a las fisuras étnicas que destapó la guerra civil en el país. El estallido de la violencia localizada en algunos asentamientos de refugiados provocó que estos quedaran separados geográficamente a lo largo de los grupos comunitarios. Con el tiempo esto contribuyó a endurecer y perpetuar las tensiones en la comunidad. Si bien es fundamental reconocer las diferencias entre las comunidades y actuar para prevenir o paliar la posible violencia, también es importante comprender el potencial de la ayuda humanitaria para servir de puente uniendo a las comunidades y contribuyendo a aumentar la cohesión social. Estos objetivos

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

deben integrarse en el diseño de los programas y no pueden limitarse a ser asumidos o vistos como una idea de última hora.

La iniciativa Better Aid in Conflict en Sudán del Sur ha desarrollado un marco de referencia llamado el Espectro de la Ambición¹ muy práctico. Este marco comienza con el mandato mínimo de “evitar daños”, tal y como lo exigen los Principios para los Estados Frágiles del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Esta iniciativa parte del objetivo de contribuir a la paz y a la estabilidad dentro de los marcos y compromisos operacionales y normativos existentes (pero sin modificar el objetivo principal del programa) y aspira en último término —como se señala en el ODS 16— a abordar directa y deliberadamente las causas de los conflictos (por lo que todos los programas tienen como objetivo principal la reducción de los mismos).

Múltiples estudios han demostrado que la ayuda humanitaria a los refugiados de Sudán del Sur que viven en el norte de Uganda ha reforzado la dinámica del conflicto entre diferentes integrantes de la sociedad ugandesa, lo que ha exacerbado la percepción de desigualdad y la división entre centro y periferia². Estas tensiones se reflejan más tarde en la forma en que parte de la comunidad de acogida se aprovecha de la población refugiada para atraer la ayuda y conseguir un trato preferente por parte del gobierno central. Esto aumenta la marginación y la incertidumbre que sienten los refugiados, lo que a su vez agrava las dinámicas del conflicto dentro de las propias comunidades de refugiados.

Por la propia naturaleza del conflicto en Sudán del Sur existen también otros conflictos latentes y manifiestos entre los refugiados que a menudo provienen del vínculo real o percibido con las partes en conflicto dentro

de su país de origen. Aunque varían de un asentamiento de refugiados a otro en Uganda, la existencia de esas tensiones ha supuesto que sucesos o disputas aparentemente inocuos se hayan intensificado rápidamente, lo que ha desembocado en una agitación o una violencia mayores y, en algunos casos, hasta han provocado muertes. Es fundamental que los actores humanitarios y de desarrollo comprendan los matices de las dinámicas hiperlocalizadas dentro de un asentamiento de refugiados, o de un área determinada de un asentamiento, y que conozcan qué relación tienen estas dinámicas con las del conflicto de Sudán del Sur, y de cómo evolucionan en función de las circunstancias de cada asentamiento de refugiados. Este debe ser el punto de partida para cualquier tipo de intervención, y no solo para aquellos esfuerzos que vayan encaminados a contribuir a la prevención de conflictos y a la construcción de paz.

Lamentablemente, como en muchos contextos, la ayuda humanitaria a la población de refugiados de Sudán del Sur que residen en Uganda no suele tener en cuenta estas dinámicas. En los momentos en que los actores humanitarios internacionales han tratado de responder a los conflictos dentro de las comunidades de refugiados, a menudo adoptaron el enfoque de separar a los grupos en lugar de tratar de reunirlos para abordar



Un refugiado sursudanés en el norte de Uganda lleva una camiseta que dice: Paz, Verdad, Equidad

las cuestiones subyacentes que desencadenan tensiones o malentendidos. Con el tiempo, esto solo ha servido para consolidar estas fracturas. Por otro lado, los esfuerzos por reunir a los refugiados de diferentes comunidades a través de la educación o de actividades relativas a medios de vida se basan con demasiada frecuencia en el supuesto de que la interacción por sí sola traerá como resultado la construcción de paz. En algunos casos, si las intervenciones no se diseñan adecuadamente o si el proceso se acelera, la interacción —el contacto— puede, por el contrario, exacerbar el conflicto. También se pasa por alto la necesidad de crear confianza previa entre los colectivos, de favorecer la profundización de las interacciones y de generar un intercambio una vez concluidas las actividades del proyecto.

Permitir el liderazgo de actores agentes locales

Los esfuerzos por abordar las causas profundas solo pueden ser eficaces y constantes si están dirigidos por actores locales pertenecientes a la comunidad afectada por el conflicto. Estos esfuerzos también requieren de un enfoque gradual y secuencial que empiece por la colaboración con las comunidades para entender su propia percepción del conflicto y, lo que es más importante, para detectar las capacidades, los enfoques o las plataformas existentes para resolver las disputas o los conflictos dentro de la propia comunidad. Aunque actores externos, como los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y otros donantes pueden proporcionar un apoyo útil, también pueden —si no se presta de forma adecuada— menoscabar y obstaculizar el dinamismo y la flexibilidad necesarios para impulsar los esfuerzos de construcción de paz. Por el contrario, los constructores de paz a nivel comunitario están en posesión de una legitimidad, unos puntos de acceso y unas redes que no pueden ser igualados por los actores externos, incluso ni por aquellos profesionales humanitarios o de desarrollo que gozan de un largo historial de presencia o compromiso con una comunidad en particular.

Los diversos esfuerzos locales de prevención de conflictos y de construcción de paz entre la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda demuestran el impacto que puede alcanzarse cuando los actores externos pasan a un segundo plano. Los ejemplos incluyen: colaborar con líderes

de diferentes comunidades para fomentar la mediación y la resolución no violenta de conflictos dentro de las comunidades y entre ellas; apoyar a los jóvenes y a las mujeres como mediadores o “gestores de conflictos” en sus comunidades; colaborar a través de la educación, de prácticas culturales en común o del deporte; y crear foros comunitarios para concienciar más acerca de los procesos de paz.

Desde cierto punto de vista, el abanico de actividades respaldadas puede parecer poco estratégico e incoherente, pero precisamente cuando los constructores de paz locales tienen la libertad de identificar las acciones más adecuadas y que probablemente generarán la participación de la comunidad es más probable que contribuyan a obtener unos resultados más cercanos a la construcción de una paz positiva. Los actores externos pueden desempeñar papeles importantes, pero deberían acompañar cada vez más en vez de dirigir, y estar abiertos a un proceso repetitivo que acoja el desorden de la realidad, y a aprender tanto del “éxito” como del “fracaso”.

Otro factor que permite o limita los esfuerzos de construcción de paz liderados a nivel local es el contexto normativo en un entorno determinado. Uganda cuenta con un amplio reconocimiento como tal vez el país de acogida de refugiados más generoso, en el que estos gozan de un amplio abanico de derechos que les permiten acceder al mercado de trabajo, a la educación y a la protección. Esto incluye el derecho a registrar una organización de base comunitaria (OBC), lo que se considera un paso clave según los reclamos políticos mundiales de permitir respuestas lideradas por los refugiados. Si bien esto es importante para facilitar el acceso de las organizaciones encabezadas por refugiados a la financiación de los donantes humanitarios y de desarrollo, plantea un dilema sobre la prevención de conflictos dirigida por la comunidad y los esfuerzos de construcción de paz. Los incentivos para convertirse en una OBC/ONG registrada pueden, en última instancia, menoscabar la capacidad de comprometerse con formas dinámicas y fluidas más allá de los límites de una organización restringida por la financiación de proyectos específicos.

Mientras que la “oenegización” del activismo cívico es una tendencia que es poco probable que disminuya, existen formas en que los actores externos pueden proporcionar un apoyo más propicio a que se produzca una construcción de paz realmente liderada

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

a nivel local. Una forma es apoyar a redes y movimientos de refugiados y de otras personas comprometidas con la construcción de paz a nivel comunitario, y respaldar a plataformas (en lugar de organizaciones) que pongan en contacto a actores de diferentes sectores de la comunidad. En el contexto de la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda, la concesión de subvenciones a iniciativas de construcción de paz encabezadas por refugiados ha sido una forma valiosa de poner en valor los esfuerzos de la comunidad por abordar las causas profundas. En el asentamiento de Rhino, el apoyo a las iniciativas de construcción de paz lideradas a nivel local no solo ayudó a resolver la violencia extrema entre los dinka y los nuer que estalló en junio de 2018, sino también a garantizar un constante diálogo y reflexión posterior en la comunidad. En vez de contar con resultados y marcos lógicos predeterminados, los enfoques abiertos basados en amplios hitos permiten hacer ajustes y aprovechar oportunidades imprevistas.

Puede ser difícil “desaprender” las prácticas institucionales, y todavía lo es más cambiar las percepciones de la comunidad vinculadas a la “marca” de una organización y a las formas habituales de trabajo. De esta manera, tanto los problemas como las soluciones corren el riesgo de ser “proyectizados”: independientes, a corto plazo y poco sistemáticos. Esto es

particularmente problemático cuando se trata de abordar las causas profundas, por lo que el Banco Mundial y otros organismos sugieren que se necesitarán al menos dos décadas para transformar los patrones de conflicto³. Los proyectos a corto plazo pueden ser contraproducentes dadas las expectativas de la comunidad y el posicionamiento insostenible o la “oenegización” de los activistas por la paz. Si bien deberían evitarse dichas prácticas, hay otras que deberían ser promovidas. Entre ellas, la prestación de un apoyo constante, predecible pero no predeterminado, incluso a través de la financiación común a particulares y a movimientos que trascienda de las líneas orgánicas, empodere la toma de decisiones y la acción liderada por la comunidad, y refuerce unas capacidades y prácticas que puedan ser mantenidas a lo largo del tiempo. Se trata de un reto a largo plazo que exige un compromiso constante, repetitivo y duradero para poner los esfuerzos a nivel local en un primer plano.

Alex Shoebridge ash@oxfamibis.dk

Asesor de construcción de paz, Oxfam IBIS (Dinamarca) <https://oxfamibis.dk>

1. [p5 bit.ly/CSRF-toolkit-2017](https://p5.bit.ly/CSRF-toolkit-2017)
2. Véase, por ejemplo, Unión Europea (2018) *Contested Refuge: The Political Economy and Conflict Dynamics in Uganda's Bidibidi Refugee Settlements*, [p5 bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018](https://p5.bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018)
3. Véase Banco Mundial/Naciones Unidas (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* www.pathwaysforpeace.org

La tierra y los conflictos: pasos hacia la paz

Oumar Sylla, Ombretta Tempra, Filiep Decorte, Clarissa Augustinus e Ismael Frioud

Miles de yazidíes desplazados en Irak han recibido ayuda para un retorno seguro y sostenible a través de un proyecto que aborda la complejidad de las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra.

La competencia por la tierra es una causa común de conflictos que se vuelve explosiva cuando se combina con otras. Algunos de los ingredientes clave en contextos donde las cuestiones de tierras provocan conflictos violentos (y desplazamientos) son: una débil gobernanza de la tierra, incapacidad del gobierno para gestionar los conflictos relacionados con la tierra, corrupción, asimetría de poder (donde la mayor parte de las tierras están en manos de unos pocos ricos), la apropiación de las tierras por parte de inversores, la mala gestión y el uso ilegal

de los recursos naturales y de los terrenos públicos, y la competencia basada en cuestiones étnicas y de identidad¹. Es probable que la competencia por las tierras se intensifique con las crecientes presiones provocadas por el cambio climático, el crecimiento demográfico, el aumento de la inseguridad alimentaria, la migración y la urbanización².

El enfoque adoptado en las aldeas yazidíes de Irak ejemplifica hasta qué punto el abordar las cuestiones relativas a la inseguridad de la tenencia de tierras puede ser decisivo para la recuperación y



Recopilación de datos relativos a las reclamaciones de propiedad de los yazidíes en Sinjar (Irak).

la construcción de paz y, para facilitar un retorno sostenible y para fomentar la confianza en los gobiernos y su voluntad política.

Los yazidíes en el norte de Irak

Muchos yazidíes, un grupo étnico minoritario, sufrieron recientemente dos oleadas de expulsiones. Una gran población de yazidíes que vivía en la provincia iraquí de Nínive fue obligada en la década de los setenta por el régimen a trasladarse de sus tierras ancestrales a municipios colectivos. No recibieron compensación alguna por las tierras que tuvieron que abandonar, ni se les entregaron certificados de titularidad de las nuevas tierras. En junio de 2014, los combatientes del Daesh tomaron Mosul, la capital de Nínive; y, en agosto, atacaron el distrito de Sinjar, donde muchos yazidíes habían sido reubicados. Alrededor de 3 300 000 personas tuvieron que exiliarse, entre ellas unos 250 000 yazidíes. Los asentamientos yazidíes desocupados fueron demolidos o confiscados sistemáticamente por el Daesh, incendiaron o destruyeron 6000 viviendas y gran parte de las infraestructuras públicas fueron dañadas o saqueadas³.

El Daesh se retiró de Mosul en 2017, pero la situación en Sinjar sigue siendo compleja. Muchas personas siguen aún desplazadas y, a falta de un sistema de administración de las

tierras y de documentos oficiales de titularidad, persiste la inseguridad de la tenencia, el riesgo de una ocupación secundaria y los conflictos por la propiedad.

ONU-Habitat respaldó un proyecto en Sinjar para abordar estos retos en el que se trabajó en 17 aldeas y se beneficiaron 1312 hogares⁴. El proyecto se basaba en la premisa de que, si se rehabilitaban los hogares de los yazidíes, se identificaban y se comprobaban las propiedades que reclamaban y se protegían sus derechos sobre las tierras, se fomentaría la repatriación voluntaria a su lugar de origen y su retorno sería más sostenible; se evitarían además los conflictos por

los derechos sobre las tierras y se reduciría el riesgo de futuros desplazamientos. Debido a la dificultad de obtener documentos oficiales que acreditasen la titularidad sobre las tierras en Irak, el enfoque del proyecto fue gradual y se empleó uno basado en un continuo de derechos a la propiedad⁵. Por tanto, el objetivo inicial no era establecer títulos de propiedad completos —un paso previsto para una fase posterior del proyecto—, sino, en su lugar, responder a las necesidades inmediatas y garantizar primero unos derechos de ocupación con documentos sobre las tierras. Con el fin de facilitar un retorno sostenible de las personas desplazadas, la prioridad inmediata era rehabilitar las viviendas, elaborar un mapa de las propiedades reclamadas y hacer entrega de los documentos iniciales de titularidad de las tierras, al tiempo que se fortalecía a largo plazo la capacidad de los municipios de administrar las tierras.

Herramientas y métodos

El proyecto empleó principalmente dos herramientas: una base de datos Sistema de Información Geográfica (SIG)⁶ y una encuesta sobre la vivienda, la tierra y la propiedad. Esta base de datos se basa en una tecnología de geoinformación llamada Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social (STDM, por sus siglas en inglés)⁷ que elabora un mapa de los

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

derechos a la propiedad y las reclamaciones de los yazidíes en una zona que carece de un sistema operativo de administración de las tierras y en la que la tenencia de las tierras es informal. La información se recopiló a través de una encuesta sobre la vivienda, la tierra y la propiedad realizada con la ayuda de miembros de la comunidad y de las autoridades locales. Se llevaron a cabo actividades de movilización comunitaria en aldeas y campamentos de desplazados internos para informar a la población local sobre el proyecto, identificar los hogares cuyas casas habían sido dañadas y evaluar la vulnerabilidad de la población. También se estableció contacto con las autoridades locales para ayudar a identificar a los demandantes y las viviendas dañadas, y para facilitar así las actividades de seguimiento.

El proyecto hizo hincapié en el género y en el impacto de un acceso no equitativo a los derechos de propiedad. Las mujeres yazidíes tienen un acceso limitado a la herencia, ya que tradicionalmente la propiedad se divide entre los varones supervivientes, y pocas mujeres cabezas de familia dieron sus nombres como propietarias de una vivienda. Se dio prioridad a los hogares encabezados por mujeres, incluidos los encabezados por viudas y mujeres jóvenes embarazadas. Además, los certificados de ocupación expedidos incluían todos los nombres de los miembros de la familia, tanto hombres como mujeres, incluidos los niños. Sin embargo, es necesario ampliar el rango de acciones para abordar el derecho a la propiedad de la mujer en el contexto de las complejas leyes y prácticas culturales de Irak sobre la herencia y el acceso a la tierra y a los bienes inmuebles.

El STDM se utilizó para determinar los derechos de ocupación y garantizar que las viviendas que se planificaba rehabilitar fueran propiedad de quienes las reclamaban y que no hubiera reclamaciones de tenencia de la tierra en disputa que requirieran adjudicación. Se entrevistó a los potenciales beneficiarios y a los miembros de la comunidad y se les pidió que proporcionaran documentos informales o alternativos (por ejemplo, facturas) como prueba de su ocupación anterior de la tierra y/o de los edificios. Se celebraron reuniones comunitarias para confirmar verbalmente la validez de las reclamaciones. También se utilizó como prueba el que las autoridades locales confirmaran que la familia había ocupado la parcela durante varios años. A través de este proceso fue posible preparar “precertificados de ocupación” que las autoridades firmaron.

Se marcaron los límites de las parcelas siendo estos después validados por los demandantes, los vecinos, las autoridades locales y ONU-Habitat. El mapa validado final se incluyó en un certificado de ocupación definitivo firmado por los demandantes, las autoridades locales, el Ayuntamiento, dos testigos y ONU-Habitat. La firma de las autoridades locales respalda y protege las reclamaciones. Entre la información que contiene el certificado se incluye un mapa de la parcela, una foto de la familia, los nombres de los demandantes, un texto que explica qué derechos tienen los ocupantes, y las firmas. Se entregaron copias de los certificados al Ayuntamiento y a los ocupantes; ONU-Habitat se quedó con una copia.

La rehabilitación técnica de las viviendas únicamente se inició una vez que las autoridades locales y los miembros de la comunidad validaron a los demandantes como ocupantes legales. La participación de más de 40 empresas privadas de construcción, junto con el empleo de los retornados durante el proceso de rehabilitación, contribuyó a la recuperación de la economía local, creó oportunidades laborales y les ofreció formación en empresa, lo que generó una mayor seguridad económica y contribuyó así a evitar futuros desplazamientos.

A lo largo de todo este proceso, se formó a los líderes locales en materia de derecho a la propiedad, incluida la gestión de las reclamaciones relacionadas con la propiedad y el desarrollo de criterios comunes en los que basar la expedición de certificados.

Compromiso y generar voluntad política

Debido a la compleja situación de seguridad, política y humanitaria en Sinjar resultó fundamental coordinarse estrechamente con sus homólogos gubernamentales (en las provincias, los subdistritos y con las autoridades locales). Esta fue la primera vez que a los yazidíes se le entregaron certificados reconocidos oficialmente para respaldar sus reclamaciones de propiedad, y la participación del gobierno local demostró que la voluntad política era importante para el éxito del proyecto.

La provisión de certificados, la elaboración de mapas y la rehabilitación técnica supusieron un importante primer paso hacia el reconocimiento total de los títulos de propiedad de la tierra para registrar legalmente su titularidad. La labor realizada reforzó la capacidad local en lo que respecta a la administración de las tierras, y se logró un acuerdo preliminar con el Ministerio

de Justicia para transformar finalmente los certificados en títulos completos.

Después de que el gobierno central de Irak tomara el control directo de la zona en octubre de 2017 no estaba claro que aceptasen los certificados de propiedad expedidos a los yazidíes en el marco de este proyecto. A partir de 2018 quedó claro que el gobierno central los aceptaba como prueba de los derechos de los yazidíes a la propiedad y quería que ONU-Habitat extendiera los certificados a toda la provincia. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones sobre cómo actualizar estos certificados para que se conviertan en un sistema más amplio de registro de la propiedad. ONU-Habitat ha financiado otro proyecto para facilitar la labor de actualización de los certificados con el fin de que pasen a ser de titularidad plena.

La prevención de futuros conflictos

El proyecto obtuvo varios resultados. Contribuyó a la prevención de los conflictos relacionados con la propiedad al garantizar que los retornados fueran reconocidos como los verdaderos propietarios de sus casas y que sus reclamaciones fueran reconocidas oficialmente por las autoridades locales. Promovió el derecho a la propiedad de los yazidíes mediante la emisión de certificados de propiedad de las tierras. Respaldó el derecho a una vivienda adecuada mediante la rehabilitación de las que habían resultado dañadas. En resumen, impulsó la repatriación voluntaria, digna y en condiciones de seguridad a sus lugares de origen y evitó futuros desahucios, ocupaciones secundarias y conflictos por las tierras.

«Este terreno era nuestro. Habíamos construido nuestra casa en él. ONU-Habitat nos proporcionó certificados de ocupación que confirman que somos sus habitantes y que vivimos aquí». Qunaf Qasim, residente retornado.

La relación entre los líderes y las autoridades locales en materia de tenencia de la tierra se vio fortalecida de manera que les ayudara a rechazar las reclamaciones infundadas y a mediar en los casos de reclamaciones superpuestas. Les ayudó a abogar por el uso de la herramienta STDM y de los datos sobre los derechos de propiedad de los yazidíes ante las autoridades regionales y nacionales.

La intervención hizo que los miembros de la comunidad y las autoridades locales comprendieran mejor la tenencia social y el derecho a la propiedad, la prevención de

conflictos sobre las tierras y las normas técnicas para la rehabilitación de viviendas. Respaldó la recuperación económica de la zona y la seguridad económica de los retornados.

Este estudio muestra cómo se forjó la voluntad política para otorgar a los yazidíes seguridad en la tenencia por primera vez en décadas. Muestra cómo las herramientas prácticas relacionadas con la tierra que respaldan actividades lideradas a nivel local y de la comunidad pueden fomentar y servir de apoyo a las repatriaciones voluntarias, la prevención de conflictos, la construcción de paz y la recuperación económica, así como fomentar la capacidad de recuperación de la comunidad. Y muestra el papel de los diferentes niveles de gobierno y de las alianzas entre las múltiples partes interesadas en abordar una causa fundamental del desplazamiento: la competencia por las tierras.

Oumar Sylla oumar.sylla@un.org
Jefe de Unidad

Ombretta Tempra ombretta.tempra@un.org
Responsable de Asentamientos Humanos

Filiep Decorte decorte@un.org
Director Adjunto, Oficina de Enlace en Nueva York

ONU-Habitat www.unhabitat.org

Clarissa Augustinus
augustinusc@paulaugustinus.com
Consultora

Ismael Frioud ismael.frioud@gmail.com
Consultor

1. ONU-Habitat/GLTN (2017) *How to do a Root Cause Analysis of Land and Conflict for Peace Building* bit.ly/UNHab-rootcause-2017
2. ONU (2019) Guidance Note of the Secretary-General, The United Nations and Land and Conflict.
3. Frioud I (2018) "Iraq: Social Tenure and House Rehabilitation to Support the Return of Yazidis in Sinjar", en ONU-Habitat/GLTN/IIHR (2018) *Land and Conflict: Lessons from the Field on Conflict Prevention and Peacebuilding* bit.ly/GLTN-Land-and-Conflict-2018
4. Financiado por el Gobierno de Alemania a través del PNUD y ONU-Habitat/GLTN. Desde 2018, EE. UU. ha prestado apoyo adicional al Registro de la Propiedad de Mosul para actualizar los certificados de titularidad.
5. Este enfoque inclusivo, favorable a los pobres y con un enfoque con perspectiva de género incorpora derechos de tenencia tanto documentados como indocumentados, formales e informales, para individuos y para colectivos, incluidos los trashumantes y los habitantes de barriadas y otros asentamientos, que pueden ser legales o no. El enfoque basado en un continuo funciona con lo que ya existe y el SIG se incorpora a un sistema de gestión de la información sobre las tierras que abarca todo el espectro de los derechos formales, informales y consuetudinarios sobre las tierras en el país.
6. Sistema de Información Geográfica, que emplea información obtenida a través de la tecnología por satélite.
7. Desarrollado por ONU-Habitat y la Red Global de Herramientas del Suelo www.glt.net

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La prevención de conflictos a nivel comunitario y la consolidación de la paz en la República Democrática del Congo y Somalia

Wale Osofisan y Shuna Keen

Cada vez se reconoce más la necesidad de abordar las causas profundas del desplazamiento desde la perspectiva del “triple nexo” entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz. Un programa liderado a nivel local en la República Democrática del Congo y Somalia refleja este enfoque y ofrece lecciones y recomendaciones útiles.

A lo largo de los años, el sector de la ayuda ha luchado por encontrar soluciones duraderas a los desplazamientos debido a los complejos factores interrelacionados que intervienen. Existe un consenso emergente acerca de que una mejor coordinación entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz (conocida como el “triple nexo”) podría proporcionar un marco para abordar las cuestiones relacionadas con los desplazamientos prolongados y, por lo tanto, aportar soluciones duraderas. En este contexto se diseñó y puso en práctica el Programa de Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida, por sus siglas en sueco)¹.

Este programa tiene por objeto abordar algunas de las causas profundas del desplazamiento en la República Democrática del Congo (RDC) y Somalia. Su diseño se fundamentó en tres conceptos clave:

En primer lugar, el programa se centra en entender y abordar los factores estructurales e inmediatos del conflicto. Los factores estructurales contribuyen al conflicto, pero por sí mismos no conducen de forma aislada a la violencia. En Somalia y la República Democrática del Congo, se asocian a tres crisis: 1) crisis de identidad (por ejemplo, la naturaleza de la composición étnica/tribal y la naturaleza de la competencia entre las élites); 2) crisis de representación (por ejemplo, la naturaleza política del sistema y de la cultura); y 3) crisis de penetración (por ejemplo, la capacidad del Estado de desempeñar sus funciones básicas). Los detonantes inmediatos son los que transforman las causas estructurales en conflictos potencialmente violentos. En Somalia y la RDC, estos incluyen: la desigualdad en el acceso a la información, a los servicios y a otros bienes públicos; la participación desigual en la toma

de decisiones; y el uso de identidades étnicas y de clanes con fines políticos particulares.

En segundo lugar, el programa se centra explícitamente en la paz positiva por contraposición a la negativa. La paz negativa se refiere al cese de la violencia física directa. La paz positiva trata sobre la eliminación de la violencia estructural, factores como los reclamos profundamente arraigados, los atentados contra los derechos humanos, la violencia de género, las injusticias sociales, la exclusión y la debilidad de las instituciones públicas y de su gestión de los conflictos. Las actividades para fomentar una paz positiva tienen por objeto suprimir o ir eliminando gradualmente las causas estructurales e inmediatas del conflicto violento. En la RDC utilizamos el acceso equitativo a los servicios sanitarios para dos grupos étnicos (bantú y twa) en Tanganica; y en Somalia utilizamos el acceso a la justicia en los distritos de Karaan y Hawl Wadaag, de Mogadiscio, como puntos de entrada para promover una paz positiva.

En tercer lugar, para abordar las causas profundas de los conflictos y, al mismo tiempo, evitar volver a caer en la violencia es necesario un Análisis de Sensibilidad al Conflicto que se centre en la relación entre el programa y el contexto del conflicto/desplazamiento. Incluimos este análisis como parte de la evaluación de referencia, aprovechando el conocimiento de los socios locales para destacar las áreas prioritarias de riesgo y las estrategias de mitigación. También incorporamos un enfoque basado en el principio de Do No Harm (“no hacer daño”) identificando “divisores” y “conectores” específicos en las localizaciones del proyecto, es decir, aquellos elementos de la sociedad que dividen a las personas (y que son fuente de tensiones) o que las conectan (y que pueden ser fundamentales para la resolución de problemas). Los hallazgos ayudaron a fundamentar las

estrategias de diseño e implementación de los componentes de la RDC y de Somalia.

El programa: causas profundas y paz positiva

El núcleo del programa se centra en intentar apoyar a las personas afectadas por los conflictos de manera que vivan a salvo en sus comunidades y empoderarlas para que puedan influir en las decisiones que afectan a sus vidas. Se hace apoyando las siguientes actividades que encarnan el espíritu del triple nexos:

- **Acción humanitaria:** responder a las necesidades humanitarias mediante la prestación directa de servicios, la prestación de asistencia jurídica y la mejora de la rendición de cuentas y de la accesibilidad de los servicios sanitarios en zonas en las que una parte significativa de la población necesita asistencia humanitaria o corre el riesgo de hacerlo.
- **Construcción de paz y de cohesión social a nivel local:** puesta en marcha de actividades que promuevan la cohesión social, como los diálogos intra e intercomunitarios, que incluyan a los colectivos marginados en los procesos de toma de decisiones con respecto a los servicios sanitarios y de justicia.
- **Gobernanza local y Estado de derecho:** se centra en el refuerzo de los sistemas y en el desarrollo de capacidades de los responsables de la prestación de servicios de salud y justicia, a la vez que aumenta la capacidad y los conocimientos de las comunidades (titulares de derechos) para que puedan exigir la rendición de cuentas a los garantes de derechos.

La participación local es parte integral de la metodología de diseño e implementación de ambos proyectos. Las alianzas incluyen a los miembros de la comunidad y a los garantes de derechos, especialmente a los actores del gobierno local y a la sociedad civil. Los actores locales son los mejor posicionados y más apropiados, efectivos y sostenibles para mejorar la rendición de cuentas y la inclusión, así como para mitigar los conflictos e identificar y resolver los problemas locales.

En la RDC trabajamos con una organización confesional, Commission Diocesaine de la Justice et Paix (Comisión Diocesana de Justicia y Paz). El programa contribuye a reforzar la resiliencia, el bienestar y la participación inclusiva de las personas de

los grupos étnicos bantú y twa mediante la construcción de paz y el acceso a iniciativas sanitarias en las zonas de Nyunzu y Kalemie, en la provincia de Tanganica. Aborda las causas profundas del conflicto entre los twa y los bantús mediante la creación y el rejuvenecimiento de plataformas comunitarias representativas de ambos grupos étnicos.

En Nyunzu, zona que ha experimentado una pobreza extrema, donde la cohesión de la comunidad y las infraestructuras han resultado dañadas, y lugar en el que durante décadas se ha invertido menos de lo necesario, se ha movilizado a voluntarios que forman parte de la comunidad y se les ha elegido para que formen parte de los comités locales de paz y salud. A través de estos comités, los miembros de las comunidades bantú y twa están colaborando para consolidar la paz y promover la recuperación. La existencia de comités mixtos ha sido esencial para restablecer la confianza. Las actividades de defensa de la causa y de negociación de los comités, incluso con las milicias locales, han permitido el regreso de las poblaciones desplazadas y que vuelva a haber seguridad en las zonas objeto del proyecto, lo cual ha contribuido a crear las condiciones necesarias para el restablecimiento de los servicios de salud y del acceso a ellos.

Los trabajadores sanitarios de la comunidad llevan a cabo actividades de sensibilización en sus aldeas, concienciando y fomentando la confianza en los servicios sanitarios locales. Cada vez más twa están utilizando servicios que antes evitaban por temor a la discriminación y al maltrato. Las mujeres twa optan ahora por dar a luz en los centros de salud en lugar de hacerlo en casa, y muchas más acuden con sus hijos para que los vacunen.

En Mogadiscio y en toda **Somalia** meridional y central, en general, una causa fundamental del conflicto y del desplazamiento es la falta de capacidad del Estado de prestar servicios básicos, incluida la gestión y administración de un sistema judicial justo y transparente. El programa en Somalia trabaja de forma conjunta con dos distritos: Hawl Wadaag y Karaan. Se están reforzando el acceso a los sistemas judiciales y las capacidades de los miembros de la comunidad y de las autoridades locales con el fin de prevenir o gestionar en su caso conflictos y disputas de manera no violenta. Específicamente, el proyecto se centra en lograr un cambio de comportamiento por parte de los proveedores de servicios jurídicos para que protejan el derecho a un juicio justo;

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

también se esfuerza por que los ciudadanos hagan un mayor uso de unos servicios de justicia más seguros y por apoyar a las comunidades para que desarrollen estrategias de acción colectiva que incluyan a todas las voces, con independencia del clan al que pertenezcan.

El programa trabaja en estrecha colaboración con los dos consejos de distrito, reforzando la aplicación, la identificación y la sostenibilidad a nivel local. Además, los representantes de las comunidades —incluidos los de colectivos de mujeres y jóvenes— han participado en el análisis inicial de la naturaleza de los conflictos en Mogadiscio.

En reconocimiento del pluralismo jurídico de Somalia y la preferencia y confianza de la comunidad en los sistemas informales de justicia tradicionales y consuetudinarios, el proyecto ha tratado de colaborar con los proveedores de servicios de justicia, tanto formales como informales, y de fomentar su capacidad y voluntad para promover el derecho a un juicio justo. Las actividades participativas como pueden ser los foros de las partes interesadas, las plataformas de diálogo y la planificación de acciones de mitigación de conflictos basadas en la comunidad, ayudan a generar una comunicación regular entre las comunidades y el gobierno local acerca de la gestión de conflictos y del acceso a la justicia. Esto promueve la rendición de cuentas a partir de funciones y responsabilidades acordadas.

Implicaciones para las políticas y la práctica

Aunque todavía se encuentra en sus primeras etapas, el programa está generando algunos valiosos aprendizajes para las prácticas dedicadas a la prevención de conflictos y a la construcción de paz. Las lecciones aprendidas y la investigación están integrados en el ciclo del programa, y ahora, en su segundo año, cabe destacar tres enseñanzas en particular.

La prestación de servicios ha demostrado ser un punto de entrada útil y una plataforma viable en torno a la cual se pueden organizar enfoques de construcción de paz y fomentar la cohesión social entre los colectivos en conflicto. El fortalecimiento



Reunión de la comunidad con miembros del comité local, RDC, marzo de 2019.

de las instituciones estatales, locales e informales y la rendición de cuentas por la prestación de servicios resulta fundamental para unos enfoques sostenibles y dirigidos a nivel local. Existe un enorme potencial para la colaboración y la acción colectiva a través del voluntariado desde las bases.

El trabajo con los comités de voluntarios de la RDC, por ejemplo, ha sido clave en la promoción de la representación de las mujeres y de la minoría étnica twa en los procesos locales de toma de decisiones. Esto ha ayudado a crear confianza, demostrando que las comunidades cooperan para solucionar problemas locales. Para conseguir fomentar la cohesión social es necesario entender las dinámicas de poder intergrupales y abordar las desigualdades y las barreras a la participación de los excluidos; pero también se necesita una dotación adecuada para compensar los costes de participación.

Identificar y apoyar a las instituciones locales y mantener al mismo tiempo la imparcialidad requiere de una profunda comprensión de las dinámicas de los conflictos locales. Es necesario un análisis regular de sensibilidad al conflicto y del uso de enfoques basados en el principio de “no hacer daño”. Dichos procesos deben contar con los recursos y el apoyo adecuados para tener capacidad para adaptarse según la evolución del entendimiento de las realidades y de las dinámicas locales.

Todo lo anterior tiene claras implicaciones en las prácticas y políticas de los donantes y sus socios implementadores, de las que destacaremos cinco.

En primer lugar, los donantes deberían exigir a sus socios implementadores que

adopten explícitamente un programa que responda al contexto y que esté dirigido al nivel local. Los donantes pueden favorecer esto respaldando unos enfoques más flexibles que incorporen al ciclo del proyecto las lecciones aprendidas y que permitan su adaptación. Uno de los retos a los que nos enfrentamos parte del hecho de que el diseño inicial del proyecto se basaba en una teoría de cambio genérica y global. Durante la fase inicial del proyecto en la RDC y en Somalia, y tras una investigación en terreno de referencia, el equipo encargado del proyecto se dio cuenta de que cada país necesitaba una teoría de cambio propia y específica para su contexto, lo que más tarde justificó las adaptaciones al diseño del proyecto. La flexibilidad y la apertura de los donantes a una gestión de proyectos adaptable son vitales, como lo demuestra en nuestro caso el enfoque de la Sida.

En segundo lugar, los miembros de la comunidad de ayuda que trabajan en la búsqueda de soluciones duraderas a los desplazamientos provocados por el conflicto deberían invertir en investigación y análisis adecuados. Por ejemplo, para medir los resultados de la construcción de paz es crucial reconocer que no todo lo que importa se puede contabilizar. Un análisis cualitativo rico — que incluya el relato de historias de vida y anécdotas— junto con un análisis cuantitativo puede darnos una idea más profunda de las dinámicas y los resultados de la construcción de paz que los métodos cuantitativos por sí solos.

En tercer lugar, es importante acabar con la separación por silos del trabajo humanitario, el de desarrollo y el de construcción de paz. Los compromisos del Gran Pacto² con respecto a las soluciones duraderas y al “triple nexo” son bienvenidos en la medida en que ponen de relieve la importancia de las sinergias entre estas áreas de intervención. La población no vive de forma compartimentada, aunque la ayuda comunitaria todavía se organice y opere de esta forma. Dicha separación puede fomentarse a través de las corrientes de financiación de los donantes en entornos afectados por conflictos, que tienden a separar deliberadamente los esfuerzos humanitarios de los del desarrollo y de los de la construcción de paz.

En cuarto lugar, los mecanismos de financiación deben adaptarse para apoyar soluciones a las crisis prolongadas impulsadas a nivel local, utilizando corrientes de financiación conjunta que estén concebidas para incorporar

elementos de paz positiva y se centren en abordar algunas de las causas profundas de los conflictos violentos y de los desplazamientos.

Por último, nuestra experiencia a la hora de implementar este proyecto demuestra que es posible para los actores humanitarios contribuir a la construcción de paz impulsada a nivel local y aliarse con los actores locales de desarrollo y de paz, y mantener al mismo tiempo la neutralidad y la imparcialidad. Para que las soluciones sostenibles de construcción de paz tengan éxito conviene que los actores externos entiendan el papel de las estructuras y las dinámicas locales, y que identifiquen modos de respaldar la participación inclusiva de manera que se fomente la confianza y se garantice la imparcialidad.

Más allá de lo local

Vincular la construcción de paz a nivel local con otros esfuerzos provinciales y nacionales más amplios es uno de sus retos clave, entre otras cosas porque las actividades, los actores y los intereses a niveles superiores dan forma y repercuten en los esfuerzos locales hacia ella. Una planificación eficaz a largo plazo por parte de los actores internacionales depende de la existencia y de la implementación de planes de desarrollo y mitigación de conflictos gestionados a nivel local, así como de voluntad política. Esto supone un reto, especialmente para la República Democrática del Congo, un Estado fallido donde la voluntad política entre las autoridades nacionales y las élites suele ser limitada.

No obstante, existe un enorme potencial para que la construcción de paz dirigida por la comunidad local en la RDC tenga un impacto positivo más allá de lo local. Iniciativas como el proyecto financiado por la Sida podrían, en determinado momento, crear una dinámica a favor del desarrollo y de la construcción de paz que contrarrestase la falta de voluntad política entre la élite, y fomentase la cohesión social y la voluntad política desde las bases hacia arriba.

Wale Osofisan Wale.Osofisan@rescue-uk.org
Director técnico superior (provisional), Unidad
Técnica de Gobernanza

Shuna Keen Shuna.Keen@rescue.org
Manager Senior de Marcos y Aprendizaje-
Construcción de Paz

Comité Internacional de Rescate www.rescue.org

1. Swedish International Development Cooperation Agency
2. <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc/>

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La violencia de las pandillas, la violencia de género y los delitos de odio en Centroamérica: la respuesta del Estado frente a su responsabilidad

Vickie Knox

En Centroamérica se producen importantes desplazamientos a causa de la violencia de las pandillas, la violencia de género y los delitos de odio contra las personas LGTB+, pero las respuestas de los Estados no han sido capaces de abordar sus causas profundas.

El Triángulo Norte de Centroamérica (TNC)¹ sigue sufriendo importantes desplazamientos. El gran éxodo de personas que viajan en “caravanas” desde octubre de 2018 han aumentado la visibilidad de la situación, pero siguen faltando respuestas a las causas profundas de esa movilidad. Las causas de los desplazamientos son múltiples, ya que las personas huyen de la violencia perpetrada tanto por agentes estatales como no estatales, lo que se ve agravado por el agravamiento de la pobreza y la desigualdad, la corrupción y la represión política, y los efectos del cambio climático.

La violencia en el TNC es perpetrada por una serie de actores en diferentes contextos, desde los megaproyectos hasta la represión estatal, y se perpetúa por la arraigada corrupción e impunidad; y por la falta de voluntad o por la incapacidad de los Estados de abordar sus causas profundas. Este artículo se centra en acciones que normalmente se podrían considerar hechos aislados: la violencia de las pandillas, la violencia de género y la violencia contra las personas por su orientación sexual o identidad de género. No obstante, las causas profundas de la impunidad, la desigualdad y la discriminación se extienden sin duda a otras manifestaciones de violencia en la región.

Los actos de violencia perpetrados por actores no estatales en la región son generalizados y sistemáticos. Aunque estos se considerarían hechos aislados en un Estado cuyo funcionamiento fuera normal, en el TNC esta violencia se da con más facilidad por el hecho de que los Estados no protegen a sus ciudadanos, no previenen esos delitos y no abordan sus causas. Entender esto es fundamental para demostrar el papel que juega el Estado —un factor clave para las personas a la hora de solicitar protección internacional en otro país—, así como su responsabilidad de abordar las causas profundas de la violencia y el desplazamiento.

Violencia, desplazamiento y causas sociales fundamentales

El TNC sufre de violencia e inseguridad endémicas y tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo, además de que la violencia de género, la violencia sexual y el feminicidio están generalizados. Estos niveles de violencia persistentemente altos, la regla de «ver, oír y callar» y la frecuente impunidad han llevado a una situación en la que la violencia se ha normalizado y se ha convertido en “una forma de comunicación”².

La violencia de las pandillas genera un “continuo de riesgo”, por el que algunas personas reaccionan huyendo de una amenaza específica y de un riesgo inmediato, otras huyen como medida preventiva cuando aumentan los niveles de riesgo personal; y otras, debido al temor general a la violencia, a las consecuencias económicas de la inseguridad y la desigualdad, al aumento de la violencia en sus barrios y a las batallas por el territorio³.

La violencia de género es un importante factor desencadenante del desplazamiento de las mujeres y las niñas, tanto a nivel interno como transfronterizo. Incluye la violencia doméstica, la violencia de pareja, la violencia familiar y la violencia sexual (perpetrada por parejas, miembros de la familia, miembros de la comunidad y grupos criminales), además de la trata de personas, la prostitución forzada y el abuso y la explotación sexual de niñas y adolescentes. Las bandas callejeras utilizan la violencia sexual extrema y el feminicidio como venganza contra sus rivales, como un mensaje a otros miembros de la banda o como un castigo para las personas que han cometido alguna falta. Sin embargo, las personas que se han visto obligadas a huir pueden verse seguidas y perseguidas durante el desplazamiento, ya que sus agresores siguen libres. El riesgo de que esto ocurra aumenta si la violencia es perpetrada por un miembro de una pandilla, especialmente si la víctima

denuncia el delito, lo que podría suponer que la amenaza se extendiera a toda su familia y que provocara una huida transfronteriza.

Las personas LGBTQ+ huyen de la violencia y de la persecución perpetradas por sus familias y comunidades, por miembros de pandillas y entidades estatales. Muchas personas LGBTQ+ sienten que no tienen más opción que abandonar el país, dada la falta de protección o de apoyo.

La violencia contra las mujeres y las niñas y la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género provienen de la incapacidad del Estado de eliminar las actitudes patriarcales y discriminatorias que las impulsan. Estas actitudes basadas en el sistema patriarcal y los estereotipos de género también contribuyen al machismo extremo de las pandillas y a la convergencia de la violencia que estas ejercen con la violencia de género y por razones de orientación sexual e identidad de género.

Las pandillas callejeras —y el control territorial y la violencia que emplean— están profundamente arraigadas en la pobreza; la falta de oportunidades; la marginación y la exclusión política, económica y social de los jóvenes; así como en la falta de una presencia estatal y unos servicios efectivos en las comunidades marginadas. La pobreza y la ausencia de oportunidades provocan que las personas sean vulnerables a tener que participar de actividades delictivas como estrategia de supervivencia, por razones económicas y de protección. Esta vulnerabilidad puede verse acentuada por la desestructuración familiar o por tener padres ausentes por culpa del trabajo o la emigración.

La impunidad: endémica, multicausal e intersectorial

La impunidad es endémica en la región y la mayoría de los delitos no son procesados. Para comprender el papel de la impunidad como causa fundamental del desplazamiento y la violencia en el TNC, debe examinarse su carácter multicausal.

En primer lugar, hay reticencia a denunciar por varios factores, entre ellos el recelo hacia la policía y el sistema judicial y la falta de confianza en que las autoridades puedan proporcionarles una protección eficaz. Esta resistencia también puede deberse al tipo de violencia o delito que se sufre. Las víctimas de violencia por parte de las pandillas temen represalias, a lo que se suma el temor de que agentes estatales corruptos o coaccionados les filtren información. En el caso de las víctimas de violencia de género, de delitos de

odio y de violencia sexual, su reticencia se ve agravada por el temor a ser estigmatizadas, a las represalias y al aumento de la violencia por parte de sus agresores, y es que las personas que sí denuncian a menudo suelen ser victimizadas de nuevo o ridiculizadas por la policía. También es un obstáculo a la hora de denunciar la falta de viviendas en las que puedan refugiarse las víctimas de la violencia doméstica, la negativa a ayudar a las personas que parecen ser de un género diferente del que figura en su documento de identidad, y la falta de reconocimiento de las relaciones entre personas del mismo sexo, así como de la posibilidad de que pueda producirse violencia en ellas.

En segundo lugar, se dan importantes retos a nivel práctico a la hora de administrar justicia, como la debilidad de las instituciones, la falta de recursos y de capacidad, y la gran cantidad de casos. Cuando se denuncian los delitos ante las autoridades, las denuncias pueden ser rechazadas o simplemente no ser procesadas e investigadas. Y cuando sí se llevan a cabo investigaciones, a menudo el proceso es largo e ineficiente. Todo ello se ve agravado por la falta de programas eficaces de protección de testigos y de apoyo a los supervivientes.

En tercer lugar, los entes estatales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley están corruptos y las bandas se han infiltrado en ellos, o pueden ser estos mismos entes quienes directamente extorsionen a las personas y abusen de ellas.

Todo ello contribuye a un ciclo de impunidad en el que la delincuencia puede prosperar y la confianza de la gente en las autoridades se erosiona cada vez más, lo que menoscaba el acceso a la justicia y aumenta la vulnerabilidad de determinados colectivos. El hecho de que los Estados no proporcionen una respuesta y protección eficaces contribuye al desplazamiento e influye en sus pautas —quién se va y adónde se va— y en la necesidad de protección internacional de las personas.

El desinterés de los Estados por las causas profundas

Las respuestas de los Estados a las pandillas no han logrado resolver el problema; de hecho, han tenido consecuencias nefastas que han provocado nuevos desplazamientos tanto en El Salvador como en Honduras. Mientras que las pandillas reclutan a niños cada vez más pequeños (debido a que los menores tienen menos probabilidades de ser identificados como miembros de pandillas durante las

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

redadas, y a que son objeto de penas menos severas), familias enteras y menores a título individual se ven obligados a huir. Además, como las pandillas en El Salvador se reubican en áreas rurales para evitar las redadas, esto da lugar a un aumento de la violencia en zonas que antes no estaban afectadas y, por consiguiente, a un mayor desplazamiento de las personas de estos lugares. Mientras tanto, la creciente enemistad entre las pandillas y la Policía ha obligado a algunos miembros de las fuerzas de seguridad a desplazarse.

La respuesta represiva del propio Estado también ha provocado desplazamientos y ha dado lugar a que los jóvenes huyan del acoso arbitrario y del abuso de poder por parte del Estado, y a que personas que viven en zonas controladas por pandillas huyan de la presión que las fuerzas de seguridad ejercen sobre ellas para que filtren información sobre los miembros de las mismas. Estos enfoques agravan aún más la falta de confianza en las autoridades y la marginación de los jóvenes, al tiempo que no abordan otras manifestaciones de violencia más amplias y sus causas profundas.

La responsabilidad del Estado

Existe una grave carencia de estrategias de prevención y se hace especialmente evidente por los constantes fracasos de los Estados a la hora de abordar las causas profundas de la violencia, ya sea combatiendo la pobreza, la marginación y la desigualdad que impulsan a las pandillas o poniendo remedio a la profunda discriminación y las actitudes patriarcales que motivan la violencia de género y los delitos de odio contra la población LGTB+. Abordar las causas profundas es clave, pero esto exige una visión amplia de la violencia en todas sus manifestaciones (incluida la violencia de género y los delitos de odio), además de avances institucionales y legislativos respaldados por políticas sólidas, programas sociales y campañas de cambio de actitud.

No obstante, se han producido prometedores avances localizados que tienen potencial para ser reproducidos en otras áreas. Entre ellos figuran programas de intervención como Cure Violence (“Curar la violencia”) en algunas partes de San Pedro Sula, un programa de divulgación para jóvenes en Rivera Hernández (uno de los barrios más pobres de Honduras), las estrategias de prevención de la violencia familiar utilizadas en el Proyecto de Prevención de la Violencia y el Delito de El Salvador, y una abnegada cooperación entre la comunidad y el

Ayuntamiento de Berlín, en El Salvador, que le han permitido mantenerse libre de pandillas¹.

También se han adoptado algunos compromisos recientes que resultan prometedores, aunque su implementación todavía está pendiente. El presidente entrante de El Salvador, Nayib Bukele, ha hecho un llamamiento a la creación de programas sociales, educativos y de reintegración para los exmiembros de las pandillas, para prevenir este tipo de violencia. Bajo el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), Honduras se ha comprometido a «desarrollar estrategias para prevenir y abordar los riesgos específicos de las mujeres y niñas, los trabajadores del transporte, los comerciantes, las personas en riesgo de perder sus tierras y las personas LGTB»⁵. Lograr esto, sin embargo, requerirá de una importante labor entre múltiples organismos y un compromiso social y político, lo que resulta aún más difícil si se tiene en cuenta el aumento de la represión política y la violencia estatal en Honduras.

A pesar de las promesas del nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, de desarrollar una respuesta regional para abordar las causas profundas de la migración, en realidad las respuestas de México y Estados Unidos siguen siendo medidas de seguridad para evitar que la gente viaje hacia el norte. En última instancia, se necesita más voluntad política y un compromiso regional para garantizar que la retórica se convierta en realidad.

Vickie Knox V.Knox@london.ac.uk

Profesora de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho de los Refugiados, Escuela de Estudios Avanzados de la Universidad de Londres y consultora de investigación independiente www.vickieknox.com

1. También conocido como norte de Centroamérica, que comprende El Salvador, Guatemala y Honduras.
2. Esta expresión fue utilizada por algunos representantes de organizaciones civiles de carácter social a los que entrevisté en El Salvador y Honduras en 2018.
3. Véase Knox V (2017) “Factores que influyen en la toma de decisiones de las personas que huyen de Centroamérica”, *Revista Migraciones Forzadas* número 56 www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe/knox y el Observatorio de Desplazamiento Interno (2018) *An Atomised Crisis: reframing internal displacement caused by crime and violence in El Salvador* bit.ly/IDMC-ElSalvador-2018
4. Véase: Cure Violence (2016) *Report on the Cure Violence Model Adaptation in San Pedro Sula* bit.ly/CureViolence2016; El Proyecto de Prevención de la Delincuencia y la Violencia de El Salvador bit.ly/ElSalvador-crime-prevention
5. www.globalcrif.org/crrf_country/honduras/

La cuestión de los refugiados palestinos: causas profundas y cómo salir del punto muerto

Francesca P Albanese y Damian Lilly

El reconocimiento de las causas profundas del desplazamiento palestino y la aplicación objetiva del derecho internacional serán claves para cualquier solución a la cuestión de los refugiados palestinos. Los recientes intentos de sobreseerla por completo hacen que esto resulte aún más imperativo.

Las “causas profundas” del desplazamiento palestino —la situación de refugiados más prolongada en el tiempo y con mayor número de personas afectadas del mundo¹— son complejas y sus repercusiones han aumentado con el paso del tiempo a medida que siguen sin ser abordadas. Se remontan a principios del siglo XX, cuando las conflictivas aspiraciones de dos colectivos (uno autóctono y otro constituido en gran parte por inmigrantes) sobre las tierras de la Palestina bajo el mandato británico condujeron a una guerra que, en 1948, dio como resultado la creación de un Estado para un colectivo (Israel) y la negación del derecho a la autodeterminación, la desposesión y el exilio para la inmensa mayoría de los otros (palestinos).

El destino de los palestinos, 750 000 de los cuales se convirtieron en refugiados en torno a 1948, fue sellado por las subsiguientes leyes y políticas israelíes que les impidieron regresar a sus hogares originales y los convirtieron en apátridas, ya que a ellos —a diferencia de los palestinos que permanecieron en lo que terminó siendo Israel— no se les ofreció la posibilidad de convertirse en ciudadanos israelíes². Desde 1948, se han producido otras oleadas significativas de desplazamientos de palestinos, muchos de los cuales siguen sufriendo diversos grados de discriminación, pobreza y pérdida de derechos, no solo bajo el mandato israelí en la Cisjordania y Gaza (ocupadas desde 1967), sino también en algunas otras zonas del mundo árabe en las que encontraron refugio.

A pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado cientos de resoluciones que ratifican el derecho de los refugiados a regresar a sus hogares y a percibir una indemnización³, y el Consejo de Seguridad ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de alcanzar una solución justa para la cuestión de los refugiados, ninguna se ha llegado a aplicar nunca. Ni tras años de negociaciones políticas entre las partes bajo el auspicio de las Naciones Unidas, ni desde

las posteriores negociaciones regionales y bilaterales desde la Conferencia de Madrid y los Acuerdos de Oslo en adelante se han producido avances, más allá de acontecimientos clave como el reconocimiento de Israel por la Organización de Liberación de Palestina.

Las divergentes narrativas sobre los orígenes de la cuestión de los refugiados palestinos han distorsionado el debate jurídico acerca de cómo resolver su situación. Un argumento engañoso que con el tiempo ha eclipsado el debate es que la UNRWA⁴ “perpetúa” el problema al censar y ayudar a las sucesivas generaciones de refugiados⁵. A esta ayuda, que ha sido fundamental para la supervivencia y la dignidad de millones de personas, no se le puede hacer responsable de la falta de una solución política, así como tampoco puede sustituirla. Los Estados miembros de las Naciones Unidas siguen teniendo la responsabilidad de dar con una solución para acabar con la apremiante situación de los refugiados palestinos.

Desbloquear las soluciones

A menudo se presenta la cuestión de los refugiados palestinos como imposible de superar, pero no lo es. El reto más complicado es la falta de voluntad política para reconocer siquiera las “causas profundas” del origen del desplazamiento o de su naturaleza continua y prolongada: la falta de la libre autodeterminación, la imposibilidad de retorno, la no restitución de la propiedad, la falta de indemnizaciones y la desnacionalización en conjunto. Los esfuerzos por ocultar las causas profundas del desplazamiento palestino han afectado tanto a la capacidad de compromiso de ambas partes, como a la forma en que se percibe internacionalmente la apremiante situación de estos refugiados. Esto sumado a la falta de apoyo efectivo de los Estados miembros por garantizar una aplicación basada en los principios del derecho internacional, ha hecho que el problema de los refugiados palestinos siga sin resolverse.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La Declaración de Nueva York de 2016 para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 subrayan la importancia de los esfuerzos de los Estados por atajar las causas profundas para poder encontrar soluciones, incluso en las situaciones prolongadas de refugiados. Estos instrumentos ponen de relieve la pertinencia de un enfoque que se base en la participación de múltiples actores interesados, junto con el respeto del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos como parte del proceso de búsqueda de soluciones.

Para los palestinos, la aplicación de ese enfoque implicaría, en primer lugar y, sobre todo, que la búsqueda de soluciones se desvinculara de los condicionantes políticos y de la asimetría de poder entre las partes, y que se orientara por los parámetros del derecho internacional⁶. Aunque el derecho internacional no puede por sí mismo resolver el problema de la complejidad que caracteriza a la cuestión de los refugiados palestinos, puede ayudar a que el debate vaya más allá de lo que es “políticamente factible” para ser justo y aceptable, de manera que el proceso político, cuando quiera que se reanude, tenga más probabilidades de éxito. Las posturas de Israel y de los palestinos nunca han estado tan alejadas y la promulgación del “pacto del siglo” anunciado por el Gobierno de Estados Unidos en junio de 2019 las ha polarizado aún más. Urge que la ONU se muestre firme para que el debate se centre de nuevo en los derechos de los refugiados.

La patria que los refugiados palestinos se vieron obligados a dejar atrás en 1948 ya no existe como ente político y administrativo, siguen sin abordarse las causas profundas de su exilio, y continúan el desplazamiento y la desposesión de los palestinos en el territorio que Israel ocupó en 1967. Estos elementos son de vital importancia para el caso palestino. Sin embargo, no siempre se tiene en cuenta que, en otros aspectos, los problemas a los que se enfrentan los palestinos no son muy diferentes de los de otros refugiados, casi dos tercios de los cuales se encuentran también en una situación de exilio prolongado y, a menudo, sin que se respeten sus derechos básicos. Como a toda persona desarraigada, se debe permitir a los palestinos que reconstruyan sus vidas en condiciones de seguridad y dignidad y se deben respetar sus derechos fundamentales. Las experiencias similares de Asia (después de la guerra de Indochina), Centroamérica, la antigua Yugoslavia, Irak, Timor Oriental

y varios países de África (desde Angola a Mozambique) sugieren que se pueden hallar soluciones a los complejos y prolongados problemas de los refugiados, si combinamos la aplicación de los principios legales con un compromiso político. En otras crisis de refugiados, la respuesta internacional ha sido típicamente multidimensional y ha abordado: en primer lugar, el estatus de refugiado provocada por el desplazamiento original, mediante una combinación de opciones voluntarias de repatriación, integración local o reasentamiento; en segundo lugar, las consecuencias materiales del desplazamiento (daños o pérdida de bienes o de ingresos) mediante la restitución y/o la indemnización; y, en tercer lugar, las pérdidas y daños morales y psicológicos que pudieran haber afectado tanto a las personas como a la comunidad en su conjunto, a través de diversas formas de reparación.

La aplicación de esa respuesta multidimensional en el caso de los refugiados palestinos tendría diversas implicaciones prácticas. En primer lugar, es necesario reconocer una narrativa histórica objetiva en torno a las “causas profundas” del desplazamiento palestino y a la permanente negación de los derechos que han vivido desde entonces. Esto podría ayudar a los palestinos a ver restituida su identidad colectiva y su dignidad tras décadas de desposesión y exilio como ciudadanos de segunda clase en el mejor de los casos o, a menudo, como extranjeros de segunda clase. También ayudaría a fomentar el compromiso con Israel y a abordar las percepciones erróneas a este respecto en los países árabes. El que las Naciones Unidas dirigieran este proceso ayudaría a garantizar la objetividad.

En segundo lugar, cualquier solución propuesta deberá conciliar la política con el derecho internacional, incluidas las resoluciones aplicables de las Naciones Unidas y el derecho internacional de derechos humanos en lo que respecta a los derechos colectivos. Esto implica, primero y, ante todo, respetar el principio de autodeterminación de los palestinos. Muchos sostienen que un Estado palestino independiente y plenamente soberano a lo largo de las fronteras de 1967 sería la solución lógica, ya que permitiría a los palestinos cumplir con su derecho a la autodeterminación y cultivar un sentimiento de identidad nacional. Sin embargo, esto no permitiría automáticamente que los refugiados pudieran ver cumplidas sus reclamaciones históricas pendientes, como el retorno y la indemnización. Un compromiso

justo permitiría a los refugiados establecer su residencia en un Estado palestino de reciente creación o permanecer en los países de acogida hasta que una resolución permitiera regresar a Israel a una cifra de personas acordada por ambas partes. Pero, para que esto ocurra, Israel deberá renunciar primero a su ocupación de la Franja de Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Este. Para facilitar la restitución y la indemnización, deberán preservarse los registros históricos pertinentes para cuando sea posible presentar reclamaciones al respecto.

Y, por último, la aplicación del derecho internacional a la cuestión de los refugiados palestinos también implica alinear sus soluciones con el derecho internacional de los refugiados y la práctica relativa a los derechos individuales. ACNUR considera que las diferentes soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento) no son mutuamente excluyentes. Siempre que sean todas voluntarias pueden complementarse entre sí y combinarse estratégicamente. La cuestión de los refugiados palestinos no es diferente. Por ejemplo, en 1948 la resolución 194 de la Asamblea General estableció que los refugiados «que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos» podían hacerlo, pero también que los que no quisieran regresar podían optar por el reasentamiento y ser indemnizados. Sin embargo, la acérrima negación por parte de Israel al derecho de los refugiados a regresar también ha limitado las opciones de soluciones voluntarias alternativas. El hecho de que existan obstáculos prácticos y políticos para permitir que los palestinos regresen a Israel (aunque su retorno no se haga a expensas de los ciudadanos israelíes ni de su seguridad) no menoscaba la importancia de reconocer este derecho al retorno. Entretanto, un enfoque de este tipo exige que los refugiados palestinos y los Estados árabes que les acogen abandonen la persistente creencia de que la aceptación de cualquier otra solución que no sea el retorno supondría necesariamente renunciar a sus reivindicaciones con respecto a Israel. De hecho, según el derecho internacional, el fin de la condición de refugiado solo implica el cese de la protección internacional y no afecta a las reivindicaciones históricas de retorno (incluida la restitución) y de indemnización —a las que los palestinos tienen derecho en virtud de dicho derecho

internacional—, como ya se ha dispuesto en varias resoluciones de las Naciones Unidas.

En resumen, lamentablemente hasta la fecha ha faltado voluntad política para resolver de forma eficaz la cuestión de los refugiados, más allá de la retórica. Una solución justa y duradera a la cuestión de los refugiados palestinos requiere de una acción política firme y basada en principios y cimentada en el derecho internacional. Los recientes esfuerzos por sobrepasar la cuestión de los refugiados palestinos, como si se tratara de algo secundario en la búsqueda de la paz en la región, podrían provocar una mayor inestabilidad y deberían rechazarse. Unas políticas que ignoren los principios básicos de la justicia no conducirán a una solución sostenible.

Francesca P Albanese fp7@georgetown.edu

Investigadora asociada, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional (ISIM), Universidad de Georgetown www.georgetown.edu

Damian Lilly damianlilly@yahoo.co.uk

Jefe de la División de Protección, UNRWA www.unrwa.org

Este artículo ha sido redactado a título personal sin que refleje, necesariamente, los puntos de vista de los organismos para los que trabajan los autores.

1. De 13 millones de palestinos, se considera que más de la mitad son refugiados, de los cuales unos 5,4 millones están censados como “refugiados palestinos” en la UNRWA y viven en Oriente Próximo. Oficina Central de Estadística de Palestina, diciembre de 2018.
2. Aunque algunos palestinos habrían adquirido la nacionalidad del lugar donde “se reubicaron” (Jordania es el único país que la concedió en conjunto a todos los desplazados en 1948), la mayoría sigue sin tener una. La falta de soberanía plena del Estado de Palestina —un elemento indispensable para conseguir el derecho a la autodeterminación— convierte a los habitantes de la Franja de Gaza y de Cisjordania en apátridas en virtud del derecho internacional.
3. Véase, por ejemplo, el párrafo 11 de la resolución 194 de la Asamblea General bit.ly/GenAssResolution194
4. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), establecida en 1949, opera en Jordania, el Líbano, Siria, Cisjordania, incluida Jerusalén Este, y la Franja de Gaza, donde ofrece servicios educativos, sanitarios y de empleo.
5. La conformidad del sistema de registro de la UNRWA con el derecho internacional de los refugiados y la práctica se examina en Albanese F P (2018) “UNRWA and Palestine Refugee Rights: New Assaults, New Challenges?” *Current Issues in Depth*, Instituto de Estudios Palestinos bit.ly/Albanese2018-PalestineStudies
6. Si desea más información sobre la aplicación del marco de la Declaración de Nueva York/Pacto Mundial sobre los Refugiados a los refugiados palestinos, véase Albanese F P y Takkenberg L (2020) *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, OUP.



octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Espacios de resiliencia: reformular la protección

Pablo Cortés Ferrández

Los enfoques basados en la colaboración para fomentar el desarrollo de las capacidades de los desplazados internos urbanos y las comunidades de acogida se están planteando como una forma más eficaz de hacer frente a las causas profundas de los desplazamientos prolongados y secundarios en los asentamientos informales de Colombia.

En Colombia, el desplazamiento interno provocado por el conflicto armado o por la violencia generalizada a menudo va seguido de desplazamientos adicionales hacia las ciudades, donde las familias buscan ayuda, protección y oportunidades económicas. Se estima que el 87 % de estas personas desplazadas internas proceden de zonas rurales y buscan refugio en los únicos lugares a los que tienen acceso: los asentamientos informales¹.

«Fui desplazada por los paramilitares de los Llanos Orientales al Chocó en 2005. Tres años más tarde huimos a las zonas urbanas de Buenaventura y luego, en 2012, debido a la violencia generalizada, a Bogotá. En 2014, comenzamos a construir nuestra casa en esta colina ante el coste de vida en la ciudad». (Yomaira, vive con su marido y sus tres hijos en Altos de la Florida, Colombia)

Altos de la Florida es un barrio de Soacha, un municipio de aproximadamente un millón de habitantes, la mayor de entre las ciudades que hay en las inmediaciones de Bogotá. El 48 % del municipio es considerado “ilegal” por las autoridades locales. En julio de 2018, Soacha acogía a unos 50 000 desplazados internos. El número de personas desplazadas también se ha visto incrementado por, al menos, 12 300 venezolanos que han huido de la crisis en su país de origen. Altos de la Florida tiene una baja calidad en lo que respecta a vivienda, servicios e infraestructura, el 73 % de los hogares —1011 familias, alrededor de 3657 personas— viven en condiciones de pobreza estructural.

La informalidad: una de las causas profundas del desplazamiento urbano

El ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han identificado a Altos de la Florida como una comunidad vulnerable debido a la naturaleza “informal” del barrio. Los hogares carecen de seguridad de la tenencia, sin pruebas oficiales de la propiedad de la vivienda (y, de hecho, el vecindario se ha enfrentado a varios intentos de desahucio). La falta de servicios básicos e infraestructuras en Altos



Altos de la Florida, septiembre de 2018.

de la Florida aumenta la vulnerabilidad de la población. Muy pocos tienen acceso a agua corriente y potable, alrededor de 300 niños no pueden acceder a servicios de guardería y carecen de centros sanitarios de atención primaria. La naturaleza informal de estos entornos urbanos limita lo que se puede hacer para reducir las vulnerabilidades, pero los urbanistas de la ciudad se niegan a legalizar el asentamiento aprobando aquellas viviendas que ya hayan sido construidas e incorporando el barrio a su planificación urbana.

La informalidad junto con la ubicación física del asentamiento y la falta de presencia de las autoridades locales, lo convierten en un objetivo para los actores armados no estatales. Las tasas de homicidio son elevadas y la violencia resulta ser un reto importante. La falta de voluntad política, las vulnerabilidades estructurales de las comunidades de estas zonas urbanas informales y los altos niveles de inseguridad provocan nuevos desplazamientos urbanos,

tanto intraurbanos como interurbanos. Los desplazados internos urbanos se ven obligados a huir de los asentamientos informales debido a la violencia solo para llegar a otro asentamiento informal y afrontar los mismos riesgos de protección. Los asentamientos informales, por tanto, son al mismo tiempo lugares de los que la gente huye y lugares en los que las personas desplazadas buscan refugio. En Altos de la Florida, caracterizado por su segregación social y espacial, los desplazados internos representan entre el 30 y el 40 % de la población.

La ayuda internacional: menoscabando la resiliencia

En los últimos años, los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz han aumentado su interés por responder en contextos urbanos. Pero su falta de experiencia en la respuesta a los desafíos que surgen en los entornos urbanos continúa menoscabando las intervenciones humanitarias y de desarrollo, y esto es precisamente lo que nuestro estudio sobre Altos de la Florida ha investigado².

En el asentamiento, la respuesta prolongada de emergencia desde 2001 ha provocado una dependencia excesiva de la ayuda exterior. La ayuda de emergencia es fundamental, en particular para las familias recién llegadas, pero su suministro prolongado reemplaza la participación de la comunidad y aumenta la brecha entre la acción humanitaria y el desarrollo. La cohesión social se ve menoscabada, y la consulta limitada así como la falta de coordinación que conlleva reducen la efectividad de cualquier intervención. En evaluaciones de proyectos anteriores se pudo confirmar que “la cooperación internacional no es suficiente y requiere de la intervención integral del Estado”³. Es necesaria una colaboración mucho mayor entre el sector humanitario y las autoridades locales para abordar las causas de la falta de integración y del consiguiente desplazamiento secundario, por lo que se requiere de una fuerte voluntad política, tanto a nivel local como nacional.

Espacios de resiliencia: un enfoque de protección

En los asentamientos urbanos informales, los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz tienen que trabajar dentro de las limitaciones de un entorno social debilitado y menos cohesionado, exacerbado por la violencia. Esto promueve respuestas a corto plazo y enfoques de silos. Las respuestas poco

integradas tienen una capacidad limitada para abordar crisis urbanas complejas. Las intervenciones han de ser colaborativas e integradas, y deben tener como objetivo reducir las vulnerabilidades a largo plazo tanto de la población desplazada internamente como de las comunidades de acogida.

Más allá de la supervivencia, la ayuda humanitaria debe comprometerse a dar apoyo a que las personas vivan con dignidad. Los “espacios de resiliencia” se desarrollaron como enfoque complementario a la protección, combinando asistencia con recuperación y no solo abordando las necesidades urgentes, sino también reforzando las capacidades locales. El marco combina un enfoque de protección de arriba hacia abajo con un enfoque de fomento de la capacidad de abajo hacia arriba mediante tres áreas de intervención: la creación de oportunidades educativas, económicas y laborales; el fortalecimiento de la cohesión social; y el apoyo a las capacidades de liderazgo. Este enfoque se ha incorporado a través de varios proyectos en Altos de la Florida, lo que ha dado lugar a la creación de dos “espacios de resiliencia” comunitarios en el asentamiento informal: Comité de Impulso, un encuentro quincenal entre líderes comunitarios, residentes, asociaciones de desplazados internos y trabajadores humanitarios; y Florida Juvenil, una organización comunitaria juvenil creada por los grupos vecinales de breakdance, teatro y fútbol.

El Comité de Impulso trabaja por crear sinergias entre las organizaciones, la comunidad, las autoridades y el sector público con el fin de hacer más sostenible la respuesta humanitaria. Dado que los líderes locales convocan al comité y que la comunidad cada vez más empoderada para tratar los asuntos del barrio, constituye en sí mismo un proceso de aumento de la resiliencia. Florida Juvenil —cuyo enfoque es que la protección viene a través del empoderamiento— surge a raíz de una iniciativa de UNICEF y continúa recibiendo el apoyo de ACNUR, Kairós y el Servicio Jesuita a Refugiados. Los líderes de Florida Juvenil son jóvenes del barrio que comenzaron cuando eran estudiantes con el grupo de breakdance (llamado 180 Crew por el número de jóvenes que participaban en él)⁴.

La resiliencia ha surgido como una de las respuestas más firmes a la brecha entre lo humanitario y de desarrollo y como un llamamiento en favor de una “nueva forma de trabajar” para superar esta brecha. En

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Altos de la Florida, el trabajo conjunto de los actores humanitarios y de desarrollo, en colaboración con sus homólogos nacionales y locales, tiene como objetivo reducir el riesgo y la vulnerabilidad a corto y medio plazo (de tres a cinco años). Aquí la atención se centra en tres criterios que son reconocidos cada vez más como esenciales en las respuestas urbanas al desplazamiento: complementariedad, conectividad y sostenibilidad.

En Altos de la Florida, los actores internacionales han estado trabajando para reforzar los sistemas locales y nacionales en vez de reemplazarlos. Han tratado de colaborar con los proveedores de ayuda locales y nacionales e incluir a las autoridades locales y los municipios en la planificación y la programación; trabajan para empoderar a los líderes de las ONG locales y nacionales y de las organizaciones comunitarias desarrollando su capacidad de liderazgo, gestión y coordinación, y facilitándoles el uso de herramientas para establecer redes sociales con las que colaborar con las autoridades locales. La sostenibilidad

y la resiliencia dependen de esta capacidad de colaboración y del fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales. El enfoque adoptado en Altos de la Florida se basa en el fomento de la resiliencia como instrumento de protección. Esta protección, a su vez, representa un factor clave para abordar las causas profundas del desplazamiento urbano.

Pablo Cortés Ferrández pablo.ferrandez@idmc.ch
Investigador, proyecto H2020 PRUV; investigador asociado, Observatorio de Desplazamiento Interno
www.internal-displacement.org

1. CNMH (2010) "Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia", p38 bit.ly/29uyNzv
2. Este artículo se basa en un proyecto de investigación llevado a cabo entre los años 2015 y 2018 en Altos de la Florida, que recoge 211 encuestas a hogares, 98 entrevistas en profundidad, tres cartografías sociales y tres encuentros con grupos de debate. El proyecto recibió financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE en el marco del convenio de subvención Marie Skłodowska-Curie número 691060.
3. Econometría Consultores (2016) "Evaluación externa del programa 'Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI'", Econometría SA, p19.
4. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=X116jIL7v_U; www.youtube.com/watch?v=IF5fTRROURE

¿A quién escuchamos a través de RMF? ¿A usted?

En RMF, nos esforzamos por incluir un amplio abanico de voces para ayudar a garantizar que la formulación de políticas y programas reflejen las experiencias y las percepciones de **las personas desplazadas**. También animamos a **los profesionales** a que escriban sobre lo que han aprendido en su trabajo, para que otros puedan aprender de ellos. Estas voces deben ser escuchadas para poder influir en los programas globales que afectan a las vidas de las personas desplazadas. Tal vez usted pueda:

- Pensar en algo que haya aprendido o en alguna experiencia suya que pudiera ser de utilidad para otros lectores de RMF.
- Considerar la coautoría... Hacer equipo con otros actores locales o profesionales puede ampliar su alcance y darle confianza a la hora de escribir.
- Echarle un vistazo a nuestras directrices para autores en www.fmreview.org/es/escribir y enviarnos sus sugerencias de artículos (le responderemos para darle nuestra opinión y consejos).

Los lectores de RMF son numerosos y diversos. Si usted escribe, ellos leerán.



Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh
Lebanese American
University

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee
Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Matthew Gibney
Refugee Studies Centre

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy W Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
GCERF

Erin Mooney
UN Protection
Capacity/ProCap

Steven Muncy
Community and Family
Services International

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Emilie Wiinblad Mathez
UNHCR

Richard Williams
Independent consultant



Un hombre sirio que se exilió de Aleppo ha vuelto a casa y ha reabierto su restaurante, a pesar de que todo el edificio sufrió daños por el fuego durante el conflicto. *«Heredé el restaurante de mis abuelos, que vendían cordero asado a los visitantes durante más de 50 años»*. Muchos sirios han regresado a sus hogares dañados en barrios sin electricidad ni agua, y cuyas escuelas y hospitales han quedado reducidos a escombros.

