

Desbloquear el desplazamiento prolongado

Roger Zetter y Katy Long

Si se tienen que ‘desbloquear’ las situaciones de desplazamiento prolongado –a menudo olvidadas– la comunidad internacional deberá resolver la rigidez de las soluciones existentes y buscar estrategias nuevas e innovadoras.

El concepto de situación de desplazamiento prolongado se construye sobre la suposición de unas poblaciones muy sedentarias que esperan soluciones duraderas (es decir, permanentes y sostenibles), y una existencia regulada y documentada dentro de unos límites aceptados y definidos (de estado, de estatus oficial y de comportamiento esperado). El mero hecho de ponerles la etiqueta de ‘prolongado’ implica que de alguna manera son excepcionales, aunque dos tercios (7,1 millones) de los 10,4 millones de refugiados en el mundo se encuentran en un exilio prolongado¹ y las situaciones de desplazamiento interno prolongado persisten en 40 países. Así que apenas podemos decir que sean situaciones excepcionales sino que más bien es la norma hoy en día, siendo pocas las situaciones de desplazamiento que se resuelven de forma satisfactoria.

‘Desbloquear la crisis del desplazamiento prolongado para refugiados y desplazados internos’ es el título de un reciente estudio llevado a cabo por el Centro de Estudios para los Refugiados en colaboración con el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, el Consejo Noruego para los Refugiados y el Observatorio de Desplazamiento Interno; y financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. El estudio pretende promover una nueva forma de pensar y diferentes enfoques que ayuden a desbloquear situaciones de desplazamiento prolongado mediante la observación de dos casos actuales (Somalia e Irak) y uno del pasado (América Central) a través del tratamiento de cuatro cuestiones principales:

- La relación entre la fragilidad del Estado y los patrones de gobernanza, y el conflicto.
- Las percepciones e intereses de las personas desplazadas –y de las comunidades de acogida, redes transnacionales y la diáspora– a la hora de determinar la situación en la que se encuentran.
- Un uso más flexible de las soluciones duraderas disponibles.
- Iniciativas innovadoras que ofrezcan modos alternativos de desbloquear el desplazamiento prolongado.

Aunque cada caso tiene sus propias características particulares, también está claro que varios de estos desplazamientos prolongados poseen muchos problemas en común. La conclusión inicial del estudio remarca cuán inadecuadas son las tres soluciones duraderas que llevan mucho tiempo siendo aceptadas. La gente no está dispuesta regresar mientras que los niveles de seguridad sigan siendo bajos y el gobierno sea débil o inexistente; las comunidades de acogida se resisten a la integración local; y el reasentamiento es una opción solo para unos pocos debido al refuerzo del control de entradas en Occidente. Y es que los desplazados constituyen un reto aparentemente intratable para la comunidad internacional y para los estados en los que residen puesto que son inmunes a este conjunto de ‘soluciones duraderas’.

A menudo se acepta que el desplazamiento prolongado, aunque con reticencias, es un estado semipermanente mientras que las soluciones duraderas implican la búsqueda de una solución ‘final’. Sin embargo es difícil que esto encaje con la necesidad de modos de intervención flexibles, experimentales y a menudo políticamente arriesgados para abordar la naturaleza fluida y episódica del desplazamiento. Las estrategias de resolución de problemas y de movilidad que despliegan para sobrevivir los sectores de población que se encuentran en condición de desplazamiento prolongado son informales, pero estas iniciativas y estrategias deben formar parte de las soluciones.

El estudio muestra que la integración y el asentamiento de facto son consecuencias inevitables del desplazamiento prolongado a pesar de las tácticas oficiales, jurídicas o políticas diseñadas para prevenirlo. Pero también demuestra que estas personas no permanecen estáticas o inmóviles y que el desplazamiento estimula la aparición de nuevos patrones y procesos de movilidad. Los refugiados y los desplazados internos que han vivido en condiciones de desplazamiento prolongado son propensos a embarcarse en estrategias de migración ilegal secundaria, lo que sugiere que prefieren –o se ven obligados– a buscar sus propias soluciones. Esto es en parte una gestión de riesgos y en parte una búsqueda mediante prueba y error de otras oportunidades más favorables. Dadas las circunstancias, dichas tácticas son predominantemente temporales y la

mayoría están indocumentadas, constituyendo una adaptación pragmática para explorar la zona de grises entre los dos polos que constituyen el desplazamiento y las soluciones duraderas.

Estos hallazgos sugieren que los estados de acogida y la comunidad internacional necesitan políticas y estrategias que sean innovadoras y supongan un reto político, que requieran cursos de acción transversales donde se incluyan: reglamentos jurídicos más flexibles (ciudadanía regional u otras formas de residencia más seguras que las que tienen los refugiados, permisos de trabajo



Refugiados somalíes en el campamento de refugiados de Dadaab, en Kenia, que ha existido durante más de veinte años.

más flexibles, libertad de movimiento a nivel interno); nuevas políticas de desarrollo económico y laboral (programas de desarrollo sostenible y proyectos para los desplazados y la población de acogida); estrategias que transformen el enfoque humanitario hacia la asistencia para el desarrollo; políticas y herramientas regionales innovadoras (como acuerdos de movilidad regional); revisión de políticas para los refugiados (aumento de las oportunidades de reasentamiento en Occidente, protección y asilo temporal); y compromiso y refuerzo del empoderamiento político (mejorar el modo de integrar el desplazamiento en la reconstrucción y el establecimiento de la paz). Esto implicaría desligarse radicalmente del paradigma de política ortodoxa, lo que es razonable dada la evidente necesidad de abandonar las 'soluciones' que normalmente fallan. La estrategia propuesta debería construirse sobre lo que las poblaciones desplazadas ya están haciendo y basarse en sus propios intereses, capacidades y aspiraciones.

En muchas situaciones de desplazamiento prolongado tienen lugar distintas oleadas de personas desplazadas, reflejando la inestabilidad crónica de los estados implicados para funcionar adecuadamente y teniendo como resultado un panorama de crisis recurrentes, con respuestas que agravan la crisis existente en el exilio prolongado. Sin embargo, existe el peligro de que al centrarse en la fragilidad del Estado y la 'crisis permanente' del desplazamiento que ello provoca, se pierdan de vista otras formas de desplazamiento prolongado, como aquellas causadas por la represión del Estado en vez de por su ruptura. Entender estas diferentes formas de desplazamiento ayudará a los actores internacionales a diseñar políticas a medida.

Reestructurar las 'soluciones'

Supone un complicado reto para los actores internacionales el querer atender a una población de desplazados que a menudo no desean que se les imponga la etiqueta de 'refugiados'. En los tres estudios de caso, la migración –incluida la estacional, la permanente y la circular a nivel transnacional, regional y local– resulta un elemento vital en las reacciones de la población a su desplazamiento prolongado. La migración (sería mejor emplear el término 'movilidad') tal vez pueda describirse mejor como el empleo estratégico y deliberado de los traslados para maximizar su acceso a los derechos, los bienes y las oportunidades. En los lugares en que la calidad del asilo ofertado es mínima y el acceso a la protección oficial, limitado, la distinción entre el traslado secundario 'forzado' y el 'voluntario' resulta inútil.

Relacionar el desplazamiento prolongado con el empobrecimiento de la calidad de la protección disponible a través del asilo también es importante, ya que subraya el hecho de que la calidad de las soluciones está relacionada con la calidad del asilo. La búsqueda de 'soluciones' eclipsa el tratamiento de las decadentes normas de protección dentro del asilo, aunque esta investigación parece mostrar que existe una urgente necesidad de centrarse en garantizar una protección adecuada durante el desplazamiento y en estar pendientes de una resolución a largo plazo.

Del mismo modo, el admitir la importancia de la movilidad debe ir acompañado de un reconocimiento paralelo de que la comunidad internacional se ha resistido hasta la fecha a apoyar la migración de las personas desplazadas. Construir un marco para una migración regularizada, segura y voluntaria, y para el traslado de los desplazados tras su éxodo inicial resulta a todas luces básico para desbloquear el desplazamiento prolongado, sin perder de vista la necesidad de mejorar la calidad del lugar de asilo en el que se encuentran las personas desplazadas. De este modo, desbloquear el desplazamiento prolongado no se asocia con detener los traslados sino con facilitar a los

desplazados el acceso a sus derechos. Para los desplazados internos suele estar incluso menos claro dónde acaba el desplazamiento y dónde empieza la migración. La respuesta podría ser el garantizar que a los desplazados internos no se les obligue a trasladarse pero sí que sean libres de hacerlo.

El reasentamiento es un proceso muy politizado, una herramienta política empleada por los estados para alcanzar sus objetivos políticos. Las respuestas de los refugiados a las oportunidades de reasentamiento también están muy politizadas. Dada la realidad política que define el reasentamiento, ¿cómo pueden las políticas de reasentamiento diseñarse más a medida para satisfacer las necesidades de la población desplazada y desbloquear las crisis prolongadas? Para que el reasentamiento funcione adecuadamente como medio para garantizar la protección de aquellos que no la pudieron encontrar en su primer país de asilo, existe una clara necesidad simultánea de que hayan más lugares de reasentamiento y más oportunidades para los refugiados de trasladarse como migrantes. Los estados desarrollados podrían posibilitar mejor que la migración estuviera disponible para los desplazados reformando sus propios sistemas de inmigración para permitir que los refugiados se trasladasen con mayor facilidad como 'migrantes' en lugar de a través de los canales oficiales de reasentamiento de refugiados.

Aun cuando una integración de iure –es decir, oficialmente reconocida– es imposible, está claro que algunas medidas de la integración de facto son inevitables, como en el caso de los iraquíes y los somalíes. Sería recomendable que los actores gubernamentales reconocieran esta realidad y formularan respuestas basadas en políticas proactivas, con el fin de reflejar mejor las dinámicas de interacción entre los desplazados y la comunidad de acogida.

En especial para la segunda –o la tercera– generación de refugiados que se han autoasentado en la comunidad de acogida, la integración de facto ya ha tenido lugar. Eliminar los obstáculos para acceder al mercado laboral y las restricciones de movimiento ayudaría a facilitar la interacción –y a través de ella se aumentarían las posibilidades de integración– entre los desplazados y las comunidades de acogida. Promover la integración *de facto* implica superar la clasificación de los grupos como 'desplazados' o 'de acogida' y, en vez de eso, centrarse en implicar a toda la comunidad. Esto no es un mero programa o una estrategia política pues de hecho reconoce el estímulo que el desplazamiento puede dar al desarrollo. En el estudio de caso de América Central, por ejemplo, México ofrece pistas clave sobre las condiciones que ayudarían a fomentar la integración; dichos indicadores sugieren que la mejor base para la integración de derecho es la creación de una integración *de facto* basada en las afinidades culturales existentes y apoyarla sensiblemente a través de proyectos basados en la comunidad. Los estados de acogida y la comunidad internacional deben aceptar que en las situaciones de desplazamiento prolongado debe producirse de manera inevitable algún tipo de integración *de facto*, aun cuando se empleen las políticas del campamento. Los esfuerzos no deberían centrarse en intentar evitar el desarrollo gradual de tales relaciones, sino en garantizar que éstas son productivas para las comunidades en su conjunto y no están menoscabadas por el precario estatus legal que deja a los integrados *de facto* en peligro de ser deportados. En especial, se deberían hacer esfuerzos para favorecer el reconocimiento de las relaciones evidentes de los refugiados de segunda generación con sus comunidades de acogida.

Apenas caben dudas de que la fijación –sobre todo, por parte de los estados– con el retorno permanente como única solución

viable al desplazamiento ha contribuido a que la política llegue a un punto muerto que ha creado muchas situaciones de desplazamiento prolongado. Lo que se necesita por encima de todo es reformular el concepto de repatriación como un proceso más secuencial y sistemático que implique reconstruir de forma gradual la ciudadanía en la comunidad de origen. El retorno también parece ser más efectivo cuando se puede combinar con otras estrategias como la continua residencia transnacional o la doble ciudadanía/residencia regional. Para los refugiados mismos, dichas estrategias combinadas también les pueden ayudar a diluir los riesgos de regresar a un lugar donde antes existía persecución y violencia. Los procesos de retorno y reintegración deben abordarse en un contexto de desarrollo. Por ejemplo, promover la autoadministración de los campos de refugiados y abrir el acceso a la formación y la experiencia para los desplazados ayudaría a construir las bases para un retorno y una gobernanza somalíes sostenibles, cuando las condiciones de seguridad lo permitan. Animar a los desplazados internos y a los refugiados para que planifiquen su retorno y establezcan sus propios criterios para ello, puede otorgar a los desplazados una considerable capacidad para definir el final de su desplazamiento prolongado.

Abordar los contextos

Los tres estudios de caso demuestran claramente la relación entre el desplazamiento prolongado y la debilidad endémica de las relaciones oficiales entre el Estado y los ciudadanos. No obstante, también se puede documentar la presencia de otros tipos de ciudadanía alternativa. El hecho de que surjan estructuras de gobierno federal y regional –por ejemplo en África Occidental– puede ofrecer otras formas de ciudadanía más funcionales, desbloqueando el desplazamiento prolongado al desencadenar las condiciones para el retorno. Un factor importante para su comprensión es reconocer que los nuevos tipos de ciudadanía –ya sea por debajo o por encima de las estructuras oficiales entre el Estado y los ciudadanos– pueden desbloquear elementos de las situaciones de desplazamiento prolongado.

La causa fundamental del desplazamiento prolongado suele ser una crisis de ciudadanía o de gobierno en la comunidad o Estado de origen. Por tanto, está claro que el desplazamiento prolongado debe enmarcarse en un discurso más amplio sobre la construcción de la paz o de los estados, y que la posible resolución de los desplazamientos prolongados está supeditada, por lo general, a la (re)construcción de unas estructuras de gobierno estatales viables.

De los estudios de caso...

América Central

Ha pasado más de una década desde que finalizaron los esfuerzos oficiales para acabar con el desplazamiento prolongado en América Central. Durante las décadas de los 80 y los 90, más de tres millones de guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses fueron desplazados internamente a lo largo de América Central y del Norte, muchos durante más de 10 años. La lucha por resolver su situación a menudo es alabada como exitosa, caracterizada por la cooperación entre actores y por prácticas innovadoras.

Un nuevo examen atendiendo especialmente al reciente historial de migración irregular en la región da lugar a una nueva evaluación. Entre los problemas que se extraen del análisis tenemos:

- La importancia de la elección y la flexibilidad a la hora de implementar soluciones duraderas.
- El potencial de los enfoques regionales coordinados relacionado con otros intereses de los estados.
- Las ventajas para los desplazados de la organización a nivel local, las redes internacionales y la solidaridad del norte.
- La dificultad de garantizar soluciones verdaderamente duraderas en ausencia de una reforma estatal que resulta fundamental.

Irak

Puesto que la inestabilidad persiste, la situación de los desplazados internos y los refugiados iraquíes en Oriente Medio presenta las características evolutivas del desplazamiento prolongado. La migración de los iraquíes desplazados suele ser circular a lo largo de una extensa área como consecuencia de una estrategia para intentar minimizar los riesgos que amenazan sus vidas dispersando a los miembros de la familia entre las redes sociales existentes. Comprender y construir este ‘transnacionalismo’ y esta movilidad podría dar lugar a estrategias seguras y sostenibles en la solución del problema del desplazamiento a largo plazo. También es importante llevar a cabo un cambio analítico desde el enfoque actual centrado en la asistencia humanitaria de emergencia hacia el fomento de una asistencia local inclusiva. Las tres soluciones duraderas clásicas no son viables para la mayoría de las personas que se encuentran en el exilio pero se está produciendo una inevitable integración local informal que llama a la regularización de la misma.

Sobre todo, parece importante volver a conceptualizar las ‘soluciones’ como ‘marcos’ y ‘procesos’, y cambiar la búsqueda de estados finales por la de progresos y condiciones actuales aceptables.

Somalia

El desplazamiento desde y hacia Somalia no solo es prolongado sino que también ha tenido lugar en oleadas sucesivas, cada una de ellas con sus propias características. Los desplazados internos consiguen integrarse mediante la unión personal con sus clanes a distintos niveles, mientras que la asistencia internacional tiende a promover la separación de los mismos. Somalilandia y Puntlandia están preparados para políticas con enfoques que aborden el desplazamiento dentro del contexto del desarrollo de intervenciones, y el traslado podría ofrecer a los desplazados internos oportunidades de hallar un asentamiento más seguro.

El reasentamiento se encuentra a un nivel paupérrimo pero predomina en la mayoría de los pensamientos de los refugiados, lo que influye en su comportamiento. Aunque para los refugiados el retorno parece muy improbable, debería existir un espacio para la participación constructiva de este colectivo en las políticas somalíes. La situación de los refugiados en Kenia está cada vez más titulizada y la integración local, aunque continúa vigente de manera informal, está oficialmente bloqueada. El apoyo mediante esfuerzos de desarrollo más amplios parece el mejor camino que seguir para ellos.

Los desplazados no pueden resolver sus propias crisis de ciudadanía y acceder a derechos; esto sigue siendo una responsabilidad apremiante de los actores políticos somalíes y de la comunidad internacional.

Aunque esta investigación ofrece algunas conclusiones generales como las anteriores, y complementa la obviedad de que es necesario reflexionar sobre qué se entiende por 'soluciones' al desplazamiento prolongado, las particularidades de cada situación también son características importantes a la hora de desbloquear situaciones. Esto implica que:

- Esta reflexión debería ampliar de alguna manera el pensamiento estrecho o cerrado sobre lo que constituye una solución.
- Los caminos para alcanzar tales soluciones deberían ser múltiples y variados.
- Se puede emplear la realidad de las actividades y traslados de las personas desplazadas mientras que se encuentran en el desplazamiento prolongado para desbloquear su situación.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk es profesor emérito y ex director del Centro de Estudios para los Refugiados. Katy Long c.long2@lse.ac.uk es profesora de Desarrollo Internacional en la Escuela de Economía de Londres (London School of Economics) e investigadora asociada del Centro de Estudios para los Refugiados.

El informe final, el informe de los estudios de caso y del taller están disponibles en línea en www.rsc.ox.ac.uk/research/governance/unlocking-crises. Véase también la web temática del Centro de Estudios para los Refugiados sobre situaciones prolongadas de refugiados en <http://prsproject.org/> y en el número 33 de RMF sobre 'Situaciones de desplazamiento prolongadas' en www.fmreview.org/es/situaciones-prolongadas.htm

1. Definido por ACNUR como una situación de 'refugiado' en la que más de 25.000 refugiados llevan más de cinco años en el exilio y por definición desplazamientos para los que no hay soluciones a la vista. ACNUR, *Tendencias Globales 2011: Un año de crisis*. Ginebra: ACNUR, 2012 www.unhcr.org/4fd6f87f9.html

KANERE: prensa libre gestionada por los refugiados en Kenia

Los editores de la revista Kakuma News Reflector

El servicio de noticias gestionado por los refugiados del campo de Kakuma ha tenido que hacer frente a varios retos – incluidas amenazas físicas – en su intento de dar voz a los refugiados y abordar cuestiones como la falta de seguridad y la corrupción en el campamento.



El campo de refugiados de Kakuma es el 'hogar' de refugiados que vienen de muchos países africanos distintos y cuyo día a día se rige y se ve constreñido por muchas normas y políticas, tanto del país de acogida, Kenia, como de ACNUR. Sin embargo, la mayoría de sus habitantes saben poco acerca de dichas normas y políticas. A pesar de que lleva existiendo 21 años, hace mucho tiempo que Kakuma no dispone de ninguna fuente de noticias y mucha de la información que ofrecen las organizaciones humanitarias tiende a centrarse más en los resultados positivos del trabajo humanitario que en los problemas actuales más profundos, que van más allá de la asistencia a nivel práctico.

Para satisfacer esta necesidad de información, nosotros – un grupo de refugiados – decidimos a finales de 2008 crear una fuente fiable de noticias para los refugiados de Kakuma, las ONG humanitarias que operan en los campos, la gente de la zona y los gobiernos locales y regionales. Entre nuestros objetivos se encuentran:

- Representar a los refugiados del campo de Kakuma, reflejando sus opiniones y ofreciéndoles una vía para que puedan interactuar y hablar directamente con el mundo exterior.
- Llenar los vacíos de la información que nos proporcionan las organizaciones humanitarias y los cuerpos de gobierno del campo.
- Poner al descubierto los abusos de poder, la violaciones de los derechos humanos y la explotación relacionada con el reparto de la ayuda alimentaria y el impacto negativo de algunas políticas de ACNUR en Kakuma.

Antes de convertirse en refugiado, el redactor jefe actual estudió Periodismo en Etiopía. Al año de llegar a Kakuma, en 2005, creó un club de periodismo en la Escuela Primaria Unitaria. Más tarde, el club se expandió para incluir a los maestros de

la escuela, quienes habían empezado a reunirse para debatir acerca de las noticias de los campos de refugiados. Uno de los problemas críticos más debatidos era la falta de seguridad. Tan pronto como se ponía el sol, los refugiados sufrían robos, ataques, violencia sexual y de género, saqueos y asesinatos. Toda la comunidad de refugiados estaba aterrorizada y, para empeorar las cosas, no había ningún medio para contarle al resto del mundo lo que estaba pasando dentro de estos campos. El redactor jefe se acercó a un investigador sobre derechos humanos y reunió a un pequeño grupo para buscar soluciones, y la revista Kakuma News Reflector – KANERE – fue lanzada oficialmente en octubre de 2008.

Un impacto positivo

Hasta la fecha, el equipo editorial ha publicado once números en línea, además de copias impresas de las cuatro primeras ediciones que circularon por los campamentos más grandes de Kakuma y la cercana ciudad del mismo nombre. KANERE ha tenido un importante impacto en la vida en Kakuma:

Seguridad: Después de que KANERE denunciara públicamente los incidentes relacionados con la seguridad, hubo un mayor despliegue policial para patrullar por el campo día y noche y se han establecido varios puestos de la policía en su interior.

Información compartida: Existe una mayor concienciación sobre las cuestiones que afectan al campo y los líderes de los refugiados trabajan en colaboración con KANERE. Además, lanzar información al mundo exterior ayuda a la comunidad internacional a comprender cómo es la vida de los refugiados en Kakuma y a defender sus derechos.

Acceso a ACNUR: KANERE denunció un tratamiento inadecuado de las quejas, peticiones y consultas; ahora, con el establecimiento de puestos de campo en todas las secciones del campamento, los refugiados pueden hablar directamente