

Universidad Católica del Uruguay

Facultad de Ciencias Empresariales

Facultad de Ciencias Humanas

**Cambio de paradigma en la
cooperación uruguaya: la crisis
humanitaria en Siria y el Programa de
Reasentamiento de refugiados sirios en
Uruguay**

Dra. Susana Mangana

*Directora del Depto. de Negocios Internacionales e Integración, Facultad de
Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay*

E-mail: smangana@gmail.com

Teléfono: 0059824872717 Int. 403

Celular: 0059899930055

Resumen

Han transcurrido más de tres años desde el estallido de la guerra civil en Siria, sin una clara señal de que exista luz al final del camino. El conflicto ha devenido en una crisis humanitaria sin precedentes: no menos de ciento cincuenta mil muertos, 2,5 millones de refugiados en los países vecinos, 6,5 millones de desplazados internos y miles de personas que diariamente intentan salir del país.

Uruguay no se ha mantenido indiferente ante lo que constituye una catástrofe del siglo XXI, y es así que ha llevado adelante una serie de medidas entre las que se encuentra el reasentamiento de familias sirias en territorio uruguayo. Con acciones como esta, comienza tímidamente a posicionarse en el plano internacional como un país preocupado por la cooperación y la integración desarrollando un eje metodológico que pregona una postura de colaboración *activa*.

La presente exposición tiene por objetivo describir la referida iniciativa del Estado Uruguayo, desde la génesis de lo que empezó siendo un proyecto que parecía carecer de viabilidad inmediata hasta lo que representa al día de hoy: un hecho que se concreta como una experiencia piloto a nivel de la región. Tamaña decisión puede, sin lugar a dudas, sentar no solo un precedente para la propia República Oriental del Uruguay sino también para el resto de los países de América Latina que aún no se han planteado este abordaje de la ayuda humanitaria que permite a sus protagonistas afirmarse internacionalmente en un sentido ciertamente más amplio de lo que muchos se animarían a vaticinar.

Palabras clave:

refugiados, Siria, Uruguay, cooperación, ayuda humanitaria

Tabla de contenido

Prólogo4

Situación actual de la República Árabe Siria y su influencia en la región.....5

Uruguay y la recepción de refugiados: una mirada histórica7

Génesis del programa de reasentamiento10

Ejecución del programa.....13

Desafíos para Uruguay en materia de cooperación humanitaria e internacional15

Conclusiones18

Bibliografía.....21

Prólogo

En la coyuntura internacional persisten los conflictos cuyo epicentro sigue localizado en Oriente Medio, el norte de África (Magreb) y África subsahariana. Ha resurgido, asimismo, el fantasma del integrista islámico de la mano de un grupo beligerante autodenominado Estado Islámico. Es así que la decisión del Gobierno uruguayo, presidido por José Mujica, de ofrecer refugio a ciudadanos sirios desplazados a Jordania o Líbano tomó por sorpresa a una ciudadanía acostumbrada a mirar de lejos este tipo de conflictos.

Por otra parte, la relativa bonanza económica que Uruguay viene disfrutando en el último decenio no ha evitado aún que persistan ciertos bolsones de pobreza y exclusión social, que a menudo son utilizados como argumento justificativo por grupos de oposición y otros para oponerse a algunas políticas sociales y otras de cooperación internacional.

Además, el Gobierno de Mujica negoció este año con la administración Obama ofrecer asilo para seis presos de la cárcel de Guantánamo, episodio que está resultado hurticante y harto complicado de resolver en un año electoral.

Situación actual de la República Árabe Siria y su influencia en la región

La guerra civil en Siria inició tras las masivas protestas desatadas al calor del fenómeno luego denominado Primavera Árabe –que recorrió el norte de África hasta llegar a la península arábiga, a partir de la revolución en Túnez en enero de 2011–. En el caso de Siria, las protestas y manifestaciones antigubernamentales comenzaron unos meses más tarde que en Egipto, Libia o el propio Túnez. No obstante, el caldo de cultivo y el escenario socioeconómico en que se gestaron las revueltas en aquellos países fueron muy similares al de Siria. Podemos establecer que, desde abril del 2011, la población siria se ha visto expuesta a un conflicto interno devenido en guerra civil que desangra el país desde entonces. Aproximadamente 250 000 personas, en su inmensa mayoría civiles, han perdido la vida producto de los enfrentamientos entre las fuerzas regulares de Siria y los diferentes grupos de “rebeldes” que allí operan. A ello se sumó, a partir de 2012, la violencia ejercida por agrupaciones terroristas extranjeras que persiguen fines desconocidos pero que aprovechan el caos y el vacío de poder en el país para imponerse a poblaciones diezmadas, atemorizadas –en ocasiones acorraladas entre el Ejército regular de su país y la persecución y hostigamiento de parte de grupos beligerantes como el archiconocido Estado Islámico–.

Además de estas cifras de víctimas mortales hay que lamentar el altísimo número de refugiados y desplazados del conflicto sirio que ronda ya los diez millones en total. La inmensa mayoría reside hoy en campamentos más o menos organizados en países vecinos como son Turquía, Jordania o Líbano. Este último es, probablemente, el que más se ha visto repercutido por la guerra civil de Siria. Ello se explica no solo por su escaso tamaño y la llegada masiva de refugiados (hasta la fecha más de 1,5 millones registrados oficialmente con *Acnur*) sino también por su propia permeabilidad a los vaivenes políticos en Siria. Dicho país tuvo una fuerte injerencia –por no hablar de ocupación y dominación, lisa y llanamente– desde el inicio de la guerra civil en Líbano en 1975 hasta el 2005. En ese año ocurrió el asesinato (aún por esclarecerse) del influyente empresario y ex primer ministro Rafik Hariri, contrario a la presencia de tropas sirias en su país y a la injerencia en la soberanía libanesa. La indignación popular ante su muerte desató la Revolución de los Cedros, que propició la retirada de las tropas sirias del territorio libanés. Esto explica, en parte, el rechazo y resistencia popular en Líbano a seguir recibiendo refugiados de la guerra civil de Siria. Los libaneses temen que ello provoque desequilibrios demográficos, tensiones sociales que desestabilicen un país ya de por sí inestable.

La catástrofe humanitaria que implica la guerra civil de Siria se agrava día a día. En este momento, una coalición de fuerzas liderada por Estados Unidos bombardea posiciones del Estado Islámico para evitar que este grupo terrorista siga conquistando y adquiriendo territorio en suelo sirio, como

también en Irak. A este panorama se suma el riesgo de contagio y desborde del conflicto hacia países vecinos. La comunidad internacional, por lo tanto, no debería desatender esta situación, porque es en el caos y la inestabilidad política donde afloran todo tipo de grupos insurgentes. Estos persiguen fines más o menos conocidos pero suponen, primero, una amenaza para los países en los que operan y, a medida que avanzan, para la paz mundial. Desde *Al Qaeda* en el Magreb (*AQMI*) o en la península arábiga hasta *Boko Haram* en Nigeria, pasando por *Al Shabab* en Somalia y Kenia, y ahora el Estado Islámico en Siria e Irak la urdimbre del terrorismo de base islamista plantea serios riesgos y desafíos para las naciones desarrolladas, en especial las europeas. Allí, el fantasma del integrismo radical islámico ha resurgido y no es una amenaza virtual. Es, por el contrario, un peligro real e inminente, habida cuenta del alto número de ciudadanos europeos y de otras naciones occidentales que integran las filas del Estado Islámico en una suerte de frenesí vengador.

Uruguay y la recepción de refugiados: una mirada histórica

En los hechos, Uruguay cuenta con una larga tradición en materia de brindar asilo y refugio a extranjeros: perseguidos políticos –republicanos españoles, por ejemplo– o personas víctimas de acoso y ¿por qué no decir racismo? por razones religiosas –como los judíos inmigrados de la Alemania nazi, entre otros–. Ya desde el periodo de entreguerras, Uruguay recibió a un número significativo de europeos que escapaban de algún tipo de injusticia y maltrato.

La Dra. Silvia Facal (*Recorriendo el largo camino de la integración: los judíos alemanes en Uruguay, 2006*) analiza pormenorizadamente la evolución histórica y social de la política inmigratoria uruguaya. Como es de imaginar, la reacción ante la llegada de inmigrantes también varió en el tiempo. En los hechos y tal como narra Facal, también en el periodo de entreguerras se distinguió por parte de legisladores uruguayos entre inmigrantes “sanos” y “honestos” y otros “indeseables”. A esta última categoría pertenecieron personas de origen árabe y procedentes del Cercano Oriente, entre otras nacionalidades. Se cita, a continuación, parte del artículo de su autoría:

La inmigración en Uruguay como fenómeno social, empezó antes de que se definiera una política al respecto. La elaboración de esa política fue bastante lenta y, por lo general, surgió como respuesta a diferentes situaciones de hecho que se fueron dando.

Tras el fin de la «Guerra Grande» el pensamiento dominante en los sectores dirigentes del país, caracterizado por el liberalismo a ultranza, hizo que el fenómeno inmigratorio quedara librado también a la ley de la oferta y de la demanda. Es en ese contexto, precisamente, que se sanciona en 1890 la ley 2096 del 19 de junio sobre inmigración. En esta ley se pasaba a definir al inmigrante como:

Todo extranjero honesto y apto para el trabajo, que se traslade a la República Oriental del Uruguay, en buque de vapor o de vela, con pasaje de segunda o tercera clase, y con ánimo de fijar en ella su residencia.

Sin embargo, esta ley era muy restrictiva e impuso serias limitaciones para un buen número de personas provenientes de África y Asia:

En cuanto a las limitaciones que traía aparejada esta ley se establecía que sólo quedaba exceptuada del régimen de libre entrada al país: “La inmigración asiática y africana y la de los individuos generalmente conocidos con el nombre de húngaros o bohemios.

En reacción a esta restricción, un grupo de cuatrocientos ciudadanos uruguayos de origen sirio y libanés solicitaron al Parlamento la derogación del artículo antes referido. Fue así que, el 23 de junio de 1906, el Parlamento sancionó una ley modificadora de la 2096, que declaraba que “Los sirios procedentes de la región del Líbano (Asia Menor), no están comprendidos en la prohibición contenida en aquella”.

A partir de la década del treinta, la política inmigratoria uruguaya se tornó aun más restrictiva, tal como lo demuestran las leyes aprobadas en 1932 (No. 8868, 19 de julio) y en 1936 (No. 9604, 13 de octubre). En los hechos, la primera de estas leyes, conocida

también como la “Ley de indeseables”, derogó la 2096. Esta nueva ley fijó las causas para la no admisión y expulsión de extranjeros, incluidos aquellos poseedores de la carta de ciudadanía nacional.

No se admitirá la entrada al país, de los extranjeros aunque posean carta de ciudadanía nacional que se hallen en uno de los siguientes casos: A) Los que han sido condenados por delitos del fuero común castigados por las leyes de la República y cometidos en el país de origen o en otro cualquiera y siempre que no haya corrido, una vez cumplida la condena, un término superior a la mitad del fijado para prescripción de la pena correspondiente [...] B) Los maleantes y vagos, los toxicómanos y ebrios consuetudinarios. Los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública o en virtud de decreto de administrativo autorizado por la ley de la nación, con excepción de aquellos cuya expulsión respondiera a motivos políticos.

La Constitución aprobada en 1952 también se refirió a la entrada de inmigrantes. El artículo 37 expresó que:

Es libre la entrada de toda persona en el territorio del Uruguay, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicio de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la ley; pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad.

En la actualidad, la ley No. 18076, publicada en el Diario Oficial el 5 enero de 2007 - N° 27154 (República Oriental del Uruguay, 2007), establece el derecho al refugio y a los refugiados. Define, ya en su primer artículo, quiénes pueden acogerse a este derecho.

DEFINICIÓN DE REFUGIO. CLÁUSULAS DE INCLUSIÓN

Artículo 1º. (Derecho al refugio).- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad.

Artículo 2º. (Cláusula de inclusión).- Será reconocido como refugiado toda persona que:

- A) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o -a causa de dichos temores- no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o -a causa de dichos temores-, no quiera regresar a él.*
- B) Ha huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público”.*

Asimismo, Uruguay actualmente continúa recibiendo peticiones de asilo político y refugiados de países latinoamericanos, siendo el colectivo colombiano el más numeroso, seguido de los

dominicanos. En total, en la última década, doscientas siete personas extranjeras han solicitado refugio en Uruguay. Sin embargo, al ser un hecho poco divulgado en los medios, la ciudadanía desconoce este dato y sorprende el tono de algunos cuestionamientos en un país donde prácticamente la totalidad de sus habitantes son descendientes directos de inmigrantes y una altísima proporción de uruguayos son todavía primera o segunda generación en el país.

Génesis del programa de reasentamiento

La visita el pasado 26 de abril del Canciller de Uruguay Luis Almagro al campamento de refugiados sirios en Zaatari, Jordania, significó el germen de una iniciativa novedosa y a la vez arriesgada del gobierno uruguayo en materia de política internacional, en especial en lo referente a las leyes de refugio y asilo en el país.

A su regreso de un viaje oficial a Ramala, Palestina y al reino hachemí de Jordania, Almagro discutió con el Presidente José Mujica sobre la necesidad y oportunidad de que Uruguay pudiera acoger en su territorio a un número, a priori indefinido, de ciudadanos sirios refugiados de la guerra civil que asola el país árabe desde hace casi cuatro años.

Mujica, reconocido por su militancia y lucha activa a favor de los desfavorecidos, planteó de manera un tanto insólita, a través de su columna radial en M24, la posibilidad de que la sociedad uruguaya en su conjunto pudiera solidarizarse con los niños sirios y traer a un puñado de ellos a residir en el país. Sus comentarios y el tono cuestionador que empleó provocaron una reacción instantánea de buena parte de la ciudadanía y en especial del espectro político embarcado en aquel momento en la campaña electoral de las internas partidarias.

A continuación fragmentos de la audición del Presidente José Mujica el 29 de abril de 2014 en Radio M24 de Uruguay (Habla el presidente - audición radial).

¿Cuánto tiempo le llevará entender a este fanatismo capitalista que no existen otros caminos que la síntesis? ¿Cuánto tiempo costará entender, en esta sociedad, que si no lo puedes vencer, únete? No se trata de abdicar de lo que se piensa, porque esto no es posible, si se trata de recrear, pero esto implica ver a la política no como un torneo o como un campeonato, sino como un camino que necesita creación, responsabilidad y mutua tolerancia.

Ya nada puede ser igual, ni en el país ni en el mundo. Porque además, como si esto fuera poco, estamos entrando en otra época donde el municipio sigue existiendo, donde lo local sigue existiendo, donde lo nacional y la cultura nacional existe pero se está recreando encima también algo que es mundial. Se ha achicado el planeta, navegamos en una nave frágil de la cual somos corresponsables y la época que se nos viene encima está pidiendo que entremos a razonar también como especie, sin dejar de ser país, sin dejar de ser de un municipio, de un barrio, porque esas son escaleras hijas de nuestra historia y de nuestra biología. Son enormes los desafíos de un mundo que pronto será bilingüe y hay que entender que ya nada será igual.

Por esto nuestras creencias más hondas hay que enfocarlas con espíritu crítico ilimitado, pero no es poca cosa que en un pequeño país luchemos cuasi desesperadamente por convivir y hemos de entender lo elemental: para convivir hay que construir y hay que luchar por la racionalidad de la sociedad y eso no es solo algo derivado de la tolerancia, esto es obvio, la tolerancia debe ser un cultivo permanente, siempre en riesgo, por lo tanto hay que cuidarlo permanentemente, pero además hay que preocuparse por la convivencia y la convivencia significa que hay una enorme batalla para acercar en el fondo la propia sociedad.

[...] Y esta, en los tiempos contemporáneos, cada vez va a tolerar menos las enormes diferencias en la forma de vivir, de gastar, de convivir, de padecer.

No es que... La gente se cansa de reconocer que todos teóricamente tenemos los mismos derechos, la gente siente como un fogoneo interno de que lo que es una afirmación teórica tiene que ser una afirmación de la realidad.

Por lo tanto a esa tendencia, un tanto libertaria, que está en el alma difusa de nuestro pueblo, hay que abrirle pasos y es el cometido de la historia contemporánea. La vida es corta y se nos va y no hay ningún derecho a sacrificar la vida humana, que es casi milagrosa, en nombre de qué se yo. Hay que buscar que la gente viva hoy —en este tiempo, en esta circunstancia— su vida lo mejor posible, pero no ha de ser arrancándose los ojos los unos a los otros.

Sin embargo todo esto es discutible, y es en el fondo muy profundo. Así como el corporativismo se ha transformado en lobbies que prostituyen la política de Estado, de los más modernos y de los más ricos, y el “lobbysmo” es una actividad cuasi jocosamente contemplada, también tenemos nosotros nuestras deformaciones populistas, demagógicas o hijas de nuestras limitaciones y a veces o cuasi permanentemente somos fuertes reclamando derechos y muy callados asumiendo responsabilidades.

Vaya que sí esa es la parte de madurez que tenemos por nuestra sociedad. Pero hay una cosa que se llama solidaridad, que es uno de los valores, y un poco para bajarlo a tierra le quiero hacer una pregunta sencilla al pueblo uruguayo. Todos vemos televisión por todas partes y una cosa de las que realmente impacta es la cantidad de gurises abandonados que están en esos campos de refugiados en derredor a Siria.

¿No podremos hacernos cargos [sic] como sociedad, no tendremos voluntad de recoger algún puñado de esos gurises? Ofrecerle al mundo una mano, que no significa coartar la identidad o tener hijos robados del dolor, sino sencillamente una práctica familiar de la solidaridad. ¿No valdrá la pena que nuestra sociedad levante un poco la cabeza y seamos capaces de intentar siquiera socorrer en algo a los niños por ahí abandonados, que están quedando como costo de una formidable guerra que al parecer está muy lejos de tener solución? Es una pregunta. Porque sé que hay gente en este país que me va a preguntar por qué no te ocupás de los niños pobres uruguayos, que los hay, pero pienso que la inmensa mayoría por lo menos tiene cariño, siquiera en parte. Estos ni eso, no es que tengan carencias materiales. A lo mejor estoy equivocado o a lo mejor el alma de mi pueblo está ahogada por la sociedad de consumo, por los intereses, tal vez piense que no, pero me bulle la cabeza y de alguna manera le quiero hacer una consulta a mi pueblo.

Esta inquietud personal del Presidente Mujica —así como la firme decisión del canciller Almagro de reaccionar ante la catástrofe humanitaria de los desplazados y refugiados sirios— se tradujo en una acción concreta al designar al secretario de Derechos Humanos de Presidencia, Dr. Javier Miranda, como el coordinador de lo que finalmente sería un *programa para el reasentamiento de familias sirias en territorio uruguayo*.

Con el correr de las semanas, aquella idea espontánea fue tomando cuerpo. Si bien el foco del programa siguió siendo apoyar a niños y adolescentes refugiados, este aspecto debió ser matizado al comprender las autoridades uruguayas que en los hechos sería más idóneo traer familias donde hubiera al menos una persona adulta —el padre, principalmente, o incluso algún adolescente— capaz de generar un jornal y contribuir así al sustento familiar.

El programa en sí involucra a varios ministerios e instituciones gubernamentales. Significó, a su vez, un importante número de reuniones de coordinación y negociación. En estas se buscó elaborar

un proyecto lo más sólido y pragmático posible, que pudiera traducirse en brindar condiciones de refugio dignas y sostenibles en el tiempo.

Así como el programa fue enriqueciéndose, virando en su enfoque y puliendo matices también lo hizo el debate público. La prensa en general y algunos referentes políticos se mantuvieron alerta cada vez que el Presidente Mujica, alias *Pepe*, se pronunciaba respecto de la llegada de refugiados sirios al país. De esta forma, la ciudadanía pasó meses deliberando sobre si era justo traer niños sirios cuando había niños uruguayos de los que ocuparse, si no era mejor traer huérfanos para adopción en Uruguay. Después, se perfiló la idea de que vendrían mujeres viudas o solas con sus hijos. Finalmente, una vez pulidos los matices del programa su coordinador, Miranda, comenzó a ofrecer detalles precisos acerca del alcance del programa y qué perfil de refugiados Uruguay pretendía recibir. Ello se dio siempre en estrecha colaboración con *Acnur*, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados.

Ejecución del programa

Una vez cumplido con el requisito de solicitud formal a *Acnur* de ofrecer el territorio uruguayo como lugar de refugio para un número máximo de 120 personas y tras haber enviado un perfil de personas idóneas para la adaptación e integración, tanto a la sociedad como al mercado laboral existente en Uruguay, comenzaron a transcurrir diversas etapas en las que el programa fue tomando cuerpo. Desde la recepción de formularios de solicitud de refugio de los candidatos hasta reuniones con otros países que reciben refugiados del mismo conflicto en Ginebra para finalmente llegar a la etapa de misión oficial al Líbano para entrevistar y seleccionar a las familias solicitantes de refugio. Esto ocurrió entre fines de agosto y principios de setiembre, por lo que se tuvo que trabajar intensamente a fin de coordinar los diferentes proveedores de servicios a nivel nacional (Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Servicio Ecuménico de dignidad humana –*SEDHU*– y un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil que quisieron involucrarse con el proyecto).

Una vez de regreso del Líbano, el equipo coordinador deliberó sobre los candidatos y presentó su selección final al *SEDHU*, responsable de la situación de todos los refugiados y solicitantes de asilo en Uruguay. Cabe aclarar que el equipo entrevistador y evaluador de las familias es multidisciplinar y, por tanto, incluye representantes de otros ministerios clave, como de Relaciones Exteriores e Interior.

Ya en octubre, viajó al Líbano una delegación reducida para acompañar a los primeros 42 refugiados desde Beirut a Montevideo. De todos los trámites de viaje y preparación de los refugiados, además del control médico preliminar, se ocuparon delegados de la Organización Internacional para las Migraciones (*OIM*) en Líbano.

A la llegada a Uruguay, el propio presidente Mujica recibió a los refugiados junto al canciller Almagro. En este momento, las primeras familias sirias están alojadas en un hogar transitorio perteneciente a la Congregación Marista que, desde un principio, se manifestó interesada en albergar a estos refugiados ya que dicha agrupación cristiana tiene integrantes y misioneros residiendo en Siria y conocía de primera mano los padecimientos del pueblo sirio a raíz del conflicto desatado en su país.

Finalmente, está proyectado que en febrero de 2015 otra delegación oficial acuda a la capital libanesa para traer al resto del contingente de refugiados sirios. **Quien escribe este artículo integra el programa desde sus inicios y ha participado de las dos misiones anteriores al Líbano.**

Como era previsible, el público uruguayo y actores relevantes de la sociedad civil nacional se han volcado con estas familias brindando todo tipo de donaciones y festejando las imágenes de los niños sirios acudiendo a la escuela o jugando al fútbol.

De repente, todos los temores y reparos se disiparon, y el público en general comenzó a valorar los aportes positivos que la llegada de estos otros inmigrantes con estatus de refugiado, puede aportar a la sociedad uruguaya en términos de valores, aprendizaje para la convivencia, interculturalidad, etc.

Desafíos para Uruguay en materia de cooperación humanitaria e internacional

La iniciativa gubernamental analizada en el presente trabajo desató, aunque quizás no con la profundidad y seriedad deseadas, un debate interesante acerca de cuál debería ser el rol que Uruguay desarrolle de ahora en más en materia de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo en situaciones de conflicto –como el que se vive hoy en Siria o varios países de África–.

Uruguay logró convertirse en los últimos años en un país de renta media lo que significó, entre otras cosas, que dejó de calificar para muchas de las ayudas oficiales al desarrollo que brindan países europeos que tradicionalmente financiaron proyectos de cooperación en Uruguay y la región, como la propia España, enfrascada como ha estado hasta hace muy poco tiempo en salir de su propio estancamiento económico. De hecho, Uruguay debe replantearse su condición tradicional de país receptor de ayuda para convertirse en donante y cooperante en países menos desarrollados.

Es en ese sentido que trabaja por ejemplo la *AUCI* (Agencia uruguaya de cooperación internacional), de reciente creación. Sin embargo, aún falta mucho recorrido para convencer a la ciudadanía de que Uruguay –un país de relativo tamaño comparado con sus dos vecinos, Argentina y Brasil, y con escasamente 3.200.000 habitantes– puede ser activo e incluso referente en asuntos de cooperación y ayuda humanitaria, como ha logrado serlo en República Democrática del Congo. Allí, Uruguay mantiene una presencia activa a través de los cascos azules uruguayos que participan de la misión de Naciones Unidas en aquel país, *Monusco* desde sus inicios en 2001.

Uruguay es, hoy por hoy, el país que contribuye con más tropas per cápita a las misiones de paz de Naciones Unidas. Este es un hecho que escapa al foco de este trabajo pero que merece ser resaltado –en especial habida cuenta del intenso debate que persiste en círculos políticos y otros acerca de la conveniencia o no de que Uruguay envíe tropas a Haití, por ejemplo–. Lo que los detractores de dicha participación uruguaya en misiones de paz suelen omitir es que, sin los fondos que Naciones Unidas aporta por integrar sus misiones de paz, el Ejército Uruguayo no podría mantenerse tal y como existe en la actualidad, por la falta de medios económicos propios. Y, por tanto, rechazar la invitación de Naciones Unidas para integrar futuras misiones supondría, en la práctica, una reflexión profunda y si acaso una consulta popular sobre la pertinencia o no de mantener un ejército.

Por otra parte, sería oportuno que los actores involucrados –así como generadores de opinión en el país– pudiesen profundizar en otros aspectos de las misiones de paz, como es la oportunidad que estas brindan a Uruguay en materia de posicionarse como un país oferente de cooperación y ayuda humanitaria. La tarea de los cascos azules uruguayos en África ha sido y sigue siendo de carácter

humanitario, velando por el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos nativos víctimas de conflictos armados y no integran, por ejemplo, la fuerza de intervención de *Monusco* en la República Democrática en Congo.

En ese sentido, la iniciativa de brindar refugio a un contingente de ciudadanos sirios ahora se suma a los esfuerzos que Uruguay ya viene desarrollando a nivel internacional. Estos no deberían limitarse a meras acciones aisladas de un Gobierno de signo político cualquiera. Por el contrario, tales acciones se deberían sistematizar para generar un protocolo de actuación que permita al país replantearse qué tipo de política puede y desea desarrollar en materia de la cooperación al desarrollo, de forma tal de consolidar su actuación y optimizar su desempeño en dicha área. Esta protocolización serviría, también, para reflexionar primero y legislar después qué porcentaje de las arcas del Estado se destinaría a la ayuda oficial al desarrollo. Con dicha medida se evitan improvisaciones de futuros Gobiernos y se superan debates simplistas y maniqueos sobre cuestiones que involucran aspectos valiosos de la tradición uruguaya –como es el respeto a los derechos humanos: sin distinción de origen, etnia o religión–.

Aunque es un número muy limitado cuando se compara con la cifra de refugiados sirios en países escandinavos o incluso en Alemania, ciertamente traer ciento veinte personas de una sola vez significa un reto y todo un desafío a encarar. Mas no es un desafío solo para el Gobierno, pero también a nivel de la sociedad civil que deberá convivir con un núcleo de extranjeros que exhiben patrones culturales, en especial religiosos, diferentes a la homogénea idiosincrasia uruguaya. Por ello, es interesante e incluso estratégico que el gobierno de Uruguay, más allá del candidato que alcance la Presidencia tras las próximas elecciones del 26 de octubre, pueda aprovechar esta oportunidad para generar instancias de reflexión y aprendizaje de lecciones que le permitan transitar la senda de la cooperación internacional y no quede esta iniciativa en una acción única. El ofrecimiento de Uruguay como país de refugio para los desplazados de la guerra en Siria el pasado mes de mayo permitió al país latinoamericano posicionarse en otros ámbitos de discusión y trabajo en materia de Derechos Humanos. Es, por tanto, una valiosa vía de inserción internacional que no debe ser desaprovechada. En momentos en que los conflictos bélicos se superponen en regiones como Oriente Medio o África subsahariana, parece atinado capitalizar la iniciativa uruguaya y que esta no se limite a un gesto de buena voluntad de un partido en particular, sino que la sociedad toda pueda plantearse la necesidad de cambiar el paradigma de la cooperación que su país, Uruguay, recibe y brinda al exterior.

Martín Fittipaldi, (La Cooperación Internacional en Uruguay. Apuntes sobre su situación y perspectiva, 2012) se refiere al posicionamiento que Uruguay podría lograr, a futuro, en el sistema internacional de cooperación. De este podríamos destacar algunos puntos ampliamente relacionados con el presente trabajo:

Como se ha visto, Uruguay continúa siendo un receptor activo de cooperación internacional, principalmente si se evalúa a través de las tendencias del flujo de AOD recibida. A su vez, se le reconoce un avance en su nivel de desarrollo relativo, en áreas como la salud, innovación tecnológica y asistencia social.

Estos, como otros elementos, comienzan a movilizar concepciones y voluntades políticas que plantean nuevos roles para Uruguay en su escenario internacional. En palabras de Ortiz: “Finalmente, Uruguay no puede ser un país que continúe buscando el ingreso de recursos en materia de cooperación, sino que debemos asumir el compromiso de cooperar con otros países. En el mundo moderno un país no sólo tiene que competir sino que también tiene que cooperar. Esta realidad nos introduce en el camino del Uruguay como proveedor de cooperación técnica hacia terceros países”.

En momentos en que cobra cada vez más vigencia el debate sobre la necesidad de avanzar hacia esquemas de cooperación sur-sur alejados de prácticas que probaron ser negativas en el formato tradicional de la cooperación norte-sur, Uruguay logra, con estas acciones, superar limitantes propias de su ubicación geográfica, aproximándose a países y regiones alejados. Hasta el momento, Uruguay aplicó, según Fittipaldi, el principio de cercanía geográfica a la hora de brindar cooperación. Por ello, los principales destinos de la cooperación uruguaya han sido y siguen siendo Brasil, Argentina y Chile. Sin embargo, estas nuevas acciones obligan al país a optimizar su sistema nacional de gestión de la cooperación internacional.

No obstante, hay que diferenciar entre acciones puntuales y proyectos que exigen una mayor solidez, tanto en su elaboración como en su gestión y ejecución. En efecto, y en palabras de Fittipaldi:

[...] Esto puede estar afirmando el carácter incipiente de esta oferta uruguaya, en tanto la misma se encuentra ligada a “acciones” puntuales que no significan una alta estructuración en términos de objetivos, plazos y costes. En cambio, la puesta en marchas de actividades de mayor complejidad, como lo son los Proyectos, implica otro nivel de maduración del oferente y a su vez una mayor estructuración en torno a los acuerdos generales de cooperación que brindan el sustento legal e institucional para ello.

Para el futuro, Uruguay continuará desarrollando capacidades que le permitan potenciar el rol de oferente en el sistema internacional de cooperación. En tal sentido, el Departamento de Cooperación Internacional ha realizado un primer estudio de capacidades de oferta en diciembre de 2010: Relevamiento de las Capacidades Uruguayas de Cooperación Sur – Sur y Triangular. Este estudio relevó las principales instituciones públicas y temáticas en las que Uruguay ha logrado posiblemente un conocimiento específico que le permita reafirmar su posición como país oferente

Este relevamiento significa la primera herramienta sistematizada de Uruguay como país oferente e indica una intención del mismo por generar capacidades que le permitan afrontar nuevos retos como país. [...]

Conclusiones

En base a lo explicado a lo largo de este artículo, es claro que ese Occidente que se ve interpelado por las acciones de estos grupos terroristas debiera cooperar de manera más eficiente en aquellos países donde el caos alcanza niveles que obligan a catalogar a naciones como Libia de Estado fallido. La falta de consenso internacional respecto de qué acción era la apropiada a tomar en el caso de Siria en los hechos se tradujo en la prolongación y enquistamiento de un conflicto que dura ya casi cuatro años y que no se sabe ni cómo ni cuándo terminará. Por lo tanto, el número de desplazados y refugiados continúa creciendo a diario. Es por ello que la iniciativa uruguaya debiera ser secundada por muchos más países que tienen posibilidades de ofrecer refugio y alivio a estas personas.

Para lograr esta suerte de campaña de solidaridad internacional es importante difundir la iniciativa en sí, así como las lecciones aprendidas durante el proceso. Todo ello con el objetivo de orientar a otras naciones que quieran sumarse a acciones concretas para aliviar el sufrimiento del pueblo sirio pero que, sobre todo, permitan preservar los derechos de estas personas que se han visto sometidas a una violencia constante y multiforme en los últimos cuatro años. Nótese que la violencia existente es, además de física, económica. Esta última se materializa en la falta de jornales, alimentos e incluso artículos de primera necesidad. También se encuentra presente el temor a las acciones, siempre violentas y aberrantes, de grupos beligerantes y mercenarios extranjeros que operan en Siria. Los líderes de tales grupos se dedican a usurpar e instrumentalizar la fe para autoproclamarse califas o herederos de Alá en la tierra y, por tanto, sucesores del Profeta *Mohamed*.

Es por ello que el programa de reasentamiento de refugiados sirios en Uruguay ha sido monitoreado, desde el inicio, por la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores –en conjunto con la Secretaría de Derechos Humanos, que depende de Presidencia–.

Los uruguayos, como descendientes de europeos, mantienen un cierto complejo de inferioridad, ponderando excesivamente, en ocasiones, supuestas virtudes europeas y desmereciendo lo propio o cercano –cuando no negando la cuota indígena guaraní que buena parte de la población uruguaya exhibe pero que ha sido fuertemente invisibilizada–. Además, porque es una experiencia para demostrarse a sí mismos qué tan solidarios y abiertos son con el diferente. Uruguay es un país que

se precia de haber recibido migrantes de muchos orígenes diferentes. Durante décadas, no obstante, vivió un estancamiento, en cierta forma, y se instaló cierta homogeneidad cultural que a menudo lastró su posicionamiento en otros mercados y culturas: una especie de autocensura.

Esta iniciativa, como contrapartida, provoca en el país una tendencia a la apertura a otras realidades. Uruguay es un país con vocación de insertarse en el mundo, pero se encuentra marcado por su geografía e histórica dependencia de los vecinos al norte y al otro margen del Río de la Plata. Necesita aunar un tradicional conservadurismo con su espíritu de lucha y superación constante, producto de las limitaciones que padece –demográficas y geográficas, en términos de territorio o distancia hasta centros de poder normalmente instalados en el norte–. Monitorear algunos de los conflictos del siglo XXI, llevar adelante una iniciativa que –aunque no soluciona– ayuda a aliviarlos, solo puede redundar en un aprendizaje y experiencia colectiva como nación que fortalecen valores, al tiempo que se afianza en el respeto y la defensa del derecho internacional. Para un país del tamaño de Uruguay, apelar al derecho internacional no es un eslogan sino una cuestión vital.

La reacción solidaria de la sociedad uruguaya, esa necesidad de volcarse al otro, de acompañar buenos proyectos de marcado rasgo humanitario ha de ser recogida y entendida como una expresión de la voluntad de un pueblo capaz de sensibilizarse con otros en momentos de dificultad. Esto debiera servir para el diseño de futuras políticas, capaces de ampliar el espectro de la cooperación que Uruguay comienza tímidamente a brindar a otras naciones. Esa marea humana de personas solidarias –que ofrecen desde servicios puntuales hasta su tiempo como instructores, formadores y terapeutas– habla de un capital humano que no puede ser desaprovechado.

En cuanto a la cantidad de refugiados recibidos, ciento veinte no parece ser un número significativo en el universo actual de desplazados sirios. Sin embargo, tamaño esfuerzo económico y de recursos humanos enfatiza la individualidad de las personas reasentadas: cada vida perdida es irreparable. Por ello, ofrecer una alternativa a estas familias –la posibilidad de reiniciar una vida en condiciones dignas– es algo que debe ser valorado en su justa medida y no minimizado. Salvar una vida no debiera ser susceptible de banalización.

La visibilidad que este programa puede otorgar al país ha sido magnificada. De hecho, viajeros argentinos que compartieron el vuelo con los primeros refugiados desde Frankfurt a Buenos Aires no habían oído hablar de la iniciativa. Aunque también es cierto que con la llegada de las primeras familias, el pasado 9 de octubre, la prensa latinoamericana se hizo eco de esta iniciativa. Cadenas como *CNN* amplificaron la noticia, poniendo atención en otro aspecto: la posibilidad de generar una

respuesta colectiva de parte de otros países en América Latina. Pareciera que, si en cuatro años de guerra y flujo constante de refugiados sirios no han surgido otras propuestas, debe haber alguna razón seria. En ese sentido, a veces la respuesta más evidente y sencilla es la más acertada. Creo, sinceramente, que si no se han sumado otros países latinoamericanos se debe, en parte, a un pensamiento maniqueo que recuerda las desigualdades e inequidades económicas y sociales aún existentes en muchos países del continente americano. Estas generan reacciones adversas a apoyar y brindar ayuda humanitaria a terceros. Por otra parte, el desconocimiento del mundo árabe e islámico hace que persista un temor a la supuesta amenaza que la presencia de este colectivo podría significar en términos de seguridad o de convivencia con otras comunidades como la diáspora judía.

Uruguay necesita gente, pero no sólo para diversificar mano de obra sino para salir de cierto aislamiento y zona de confort. Se deben ampliar los horizontes a la hora de analizar realidades y coyunturas geopolíticas que afectan a todos los países.

La cooperación al desarrollo no solo implica financiar grandes obras de ingeniería o proyectos sofisticados. Muchas veces se precisa formación y capacitación, tanto profesional como en áreas menos tangibles –como lo son el liderazgo, la conciencia ciudadana, los valores y la ética–, que enseñen cómo convivir en la diversidad de opiniones, comportamientos y, más aún, enfoques políticos. La traumática experiencia de alcanzar la democracia en los países árabes nos demuestra que es mucho más fácil derrocar a un gobernante que instaurar un nuevo gobierno con capacidad de gestión y que rinda cuentas a sus ciudadanos. Esto es válido tanto para la región de Medio Oriente como para el continente africano y otras latitudes donde Uruguay puede desarrollar un rol más activo y capitalizar estas experiencias ya vividas.

Bibliografía

Facal, S. (2002). Política inmigratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados españoles republicanos y judíos alemanes. *Revista Complutense de Historia de América* , 169-183.

Facal, S. (2006). Recorriendo el largo camino de la integración: los judíos alemanes en Uruguay. *Amérique Latine. Histoire et Mémoire* .

Fittipaldi, M. (2012). La Cooperación Internacional en Uruguay. Apuntes sobre su situación y perspectiva. *Universidad Complutense de Madrid* .

Mujica, J. (29 de abril de 2014). Habla el presidente - audición radial. *M24* .

República Oriental del Uruguay. (5 de enero de 2007). Ley 18076. Derecho al refugio y a los refugiados. *Diario Oficial* .