

# El enfoque de Uganda respecto de la autonomía de los refugiados

Kelly T Clements, Timothy Shoffner y Leah Zamore

**Uganda ha preferido la inclusión a la marginación; en lugar de obligar a los refugiados a permanecer en los campamentos, Uganda defiende el derecho a trabajar, a asistir a la escuela y a moverse con libertad.**

Los titulares y hashtags hablan de la “crisis” de refugiados como si la mera presencia de personas extranjeras representara una amenaza. Incluso entre los agentes humanitarios, los refugiados con frecuencia se consideran una “carga” compartida. Esta retórica oculta la realidad de que la capacidad de los refugiados de contribuir a las sociedades donde viven depende precisamente de factores que están más allá de su control: las políticas de los gobiernos de acogida, la disponibilidad de los servicios públicos, la salud de las economías locales y regionales, los presupuestos de las organizaciones humanitarias, las prioridades de los actores internacionales de desarrollo, la seguridad nacional y regional, entre otros. En general, estos factores, por separado o en conjunto, les niegan a los refugiados los derechos y las oportunidades que permiten que las personas se cuiden a sí mismas. Como explicaron hace poco los directores de las agencias de desarrollo y refugiados de las Naciones Unidas, la vulnerabilidad de los refugiados no es inevitable; más bien, deriva de circunstancias que “se imponen [sobre ellos] y se potencian debido a la respuesta incompleta del mundo”.<sup>1</sup>

Sin embargo, también es posible lograr el efecto contrario. Con una armonización adecuada, es posible que los factores mencionados permitan que los refugiados **beneficien** a las comunidades de acogida en vez de representar una carga para ellas. Esta situación no sorprende. Los ciudadanos y refugiados se ven afectados de manera similar por los desafíos de desarrollo local y regional, como el acceso inadecuado a salud o a la educación. Abordar esos desafíos beneficia a todos los que viven en la zona, de la misma forma en que una marea creciente hace flotar todos los barcos.

No es habitual encontrar este tipo de ambiente propicio. Uganda, donde los refugiados siempre han encontrado asilo desde la segunda guerra mundial, constituye una importante excepción. En la actualidad,

Uganda alberga a más de 500 000 refugiados. Recibió más de 100 000 durante 2015, sobre todo de la República Democrática del Congo, Burundi y Sudán del Sur, donde el conflicto y la inestabilidad excluían la posibilidad de repatriación en el futuro cercano.

Uganda ha preferido la inserción a la marginación; en lugar de obligar a los refugiados a permanecer en los campamentos, Uganda defiende el derecho a trabajar, a asistir a la escuela y a moverse con libertad. Y se ha esforzado para hacerlo de manera sostenible, mediante el fomento de un ambiente que apoya la autonomía y la resiliencia de comunidades enteras, incluidos los refugiados que hay en ellas. Los tres pilares de su política sobre refugiados son:

- **igualdad, diálogo y apoyo mutuo**, que conducen a la resiliencia de las comunidades
- **apoyo a medios de vida sostenibles** que tengan en cuenta los contextos demográficos, culturales y económicos de cada comunidad
- **inclusión de refugiados en los sistemas locales administrados por el gobierno**, como los de salud pública y nutrición, medio ambiente, educación, prevención y respuesta a la violencia de género, y servicios de protección infantil.

Fundamentalmente, este enfoque pionero se apoya en dos premisas: en primer lugar, que el desplazamiento es un ámbito de **responsabilidades** compartidas entre entidades gubernamentales, humanitarias y de desarrollo; en segundo lugar, que es un espacio de **oportunidades** compartidas para refugiados y ugandeses por igual.

## Responsabilidad compartida

En cuanto a la primera premisa, una característica notable es la división del trabajo entre los diferentes actores de manera tal que se aprovechan los puntos fuertes de cada uno. Los agentes de desarrollo y los países donantes respaldan los proyectos agrícolas, por ejemplo,



ACNUR/Frédéric Noy

Joël Mutabazi, sastre y refugiado burundés que ahora vive en el pueblo de Kashojwa, Nakivale, Uganda. Los refugiados en Uganda tienen derecho a trabajar y abrir sus propios negocios.

mediante la promoción del acceso a la tierra, la introducción de nuevas técnicas que conducen a cultivos más rentables y el incremento de los vínculos de mercado. El sector privado y otras entidades, como los empleadores y las instituciones microfinancieras, que trabajan en conjunto con ONG internacionales, bancos de desarrollo multilaterales y agencias de la ONU, apoyan los medios de subsistencia no agrícolas mediante el fomento del empleo asalariado, la identificación de oportunidades viables de medios de vida y el otorgamiento de crédito y capacitación en materia de conocimientos empresariales y de desarrollo de pequeñas empresas. El Gobierno de Uganda también mejora la capacidad de brindar servicios sociales en las zonas de acogida, con el fin de integrar los servicios a refugiados en los sistemas gubernamentales locales.

En este entorno de cooperación, proliferan las nuevas ideas y los nuevos enfoques. Uganda ya ha incorporado a los refugiados en su Plan Nacional de Desarrollo. En las zonas rurales, los refugiados han recibido durante mucho tiempo parcelas de tierra para cultivar alimentos para el consumo personal. En la actualidad, el Gobierno, junto con sus socios internacionales, está analizando proyectos agrícolas a gran escala diseñados para el beneficio tanto de los refugiados como de las comunidades de acogida.

Los programas de esta envergadura tienen sus desventajas, y la historia de Uganda revela resultados dispares. Los esfuerzos del pasado han encontrado obstáculos, por ejemplo, una consulta insuficiente con las comunidades involucradas, que no son solo los beneficiarios de un programa de autonomía, sino también sus agentes. Esta situación requiere un enfoque pragmático para asegurar que todo individuo, ya sea refugiado o ciudadano, obtenga el apoyo necesario hasta que estén realmente listos para dejar de recibir

asistencia. Es esencial obtener la financiación adecuada, así como también el compromiso pragmático con la política económica en la que debe operar el programa. Por ejemplo, la competencia entre las prioridades y los intereses de los gobiernos locales en ocasiones no han favorecido a los refugiados cuando el financiamiento comenzaba a disminuir.

Afortunadamente, Uganda ha aprendido de la experiencia y avanza con un abordaje integral que atiende las diferentes necesidades de desarrollo de niñas, niños, mujeres y hombres, ya sean ugandeses o refugiados. El modelo que adoptó Uganda combina intervenciones humanitarias a corto/mediano plazo y enfoques de desarrollo a largo plazo con el fin de ayudar a los participantes a aumentar poco a poco el grado de autonomía y la capacidad de resiliencia.

### Oportunidad compartida

Este entorno acogedor está trayendo beneficios tangibles y una nueva dignidad para ugandeses y refugiados; de ahí, la segunda premisa de la política de Uganda: que el desplazamiento represente una oportunidad compartida. En un estudio económico reciente sobre refugiados en Uganda se describió “una comunidad de refugiados con integración nacional y transnacional contribuye de manera positiva a la economía nacional, es diversa en términos económicos, utiliza y crea tecnología, y está lejos de depender de la asistencia internacional de forma permanente”.<sup>2</sup>

Las pruebas presentadas son sólidas: de los refugiados que viven en los asentamientos rurales de Uganda, solo el 1 % depende por completo de la asistencia humanitaria. Muchos dirigen sus propios negocios e incluso dan empleo a ugandeses. Del mismo modo, en la capital, Kampala, se estima que 1 cada 5 refugiados emplea a personas que no son de su familia, y aproximadamente el 40 % de los empleados por los refugiados son ugandeses.

En lugar de robar puestos de trabajo, “en comparación con los ciudadanos, es más probable que los refugiados establezcan nuevas empresas, situación que aumenta en lugar de disminuir la cantidad de empleos disponibles”. Los refugiados también contribuyen de otras maneras: pagan impuestos, estimulan la demanda y aportan nuevas ideas y habilidades que quizá no tengan los residentes locales. En conjunto, estos beneficios “superan de manera significativa el costo de los servicios sociales adicionales y las medidas de protección del medio ambiente”.<sup>3</sup>

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Por supuesto, la inclusión económica de los refugiados es también hacer lo **correcto**. Hace poco el papa Francisco elogió a Uganda por permitir que los refugiados “reconstruyan sus vidas en un ambiente seguro y sientan la dignidad de ganarse el sustento mediante el trabajo honesto”.<sup>4</sup> Muchos de los líderes de Uganda, entre ellos el presidente Museveni, fueron refugiados alguna vez. Ellos están en el lugar adecuado para apreciar la dignidad y la esperanza que trae aparejada la autosuficiencia. Con su visión inclusiva, Uganda y sus socios internacionales han descubierto lo que gran parte del mundo se ha negado a aceptar: los beneficios de la autonomía de los refugiados superan los posibles costos asociados.

Kelly T Clements [clements@unhcr.org](mailto:clements@unhcr.org)

Alta comisionada adjunta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Timothy Shoffner [shoffner@unhcr.org](mailto:shoffner@unhcr.org)

Consultor sobre derecho y políticas ACNUR  
[www.acnur.org/t3/](http://www.acnur.org/t3/)

Leah Zamore [izamore@post.harvard.edu](mailto:izamore@post.harvard.edu)

Consultora sobre derecho y políticas

1. Helen Clark y Filippo Grandi (2016) ‘Leave No Refugees Behind’ [No dejar atrás a ningún refugiado] [www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01](http://www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01)
2. Betts A et al (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions* [Economías de refugiados: repensar los presupuestos comunes], Humanitarian Innovation Project, Refugee Studies Centre [www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf)
3. Arnold-Fernández E y Pollock S El derecho de los refugiados al trabajo”, *Revista Migraciones Forzadas* n.º 44 [www.fmreview.org/es/detencion/arnoldfernandez-pollock](http://www.fmreview.org/es/detencion/arnoldfernandez-pollock)
4. ‘Pope hails Uganda’s ‘outstanding’ treatment of refugees’ [El papa califica de “excelente” el trato de los refugiados por parte de Uganda], 29 de noviembre de 2015 [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fdb5&id=565bf0a95](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fdb5&id=565bf0a95)

## Limitaciones de la asistencia orientada al desarrollo en Uganda

Ulrike Krause

**En los asentamientos tipo campamento, la asistencia brindada por las agencias de ayuda que tienen una orientación al desarrollo puede hacer poco más que mejorar las condiciones de vida.**

La idea de vincular los programas de asistencia y protección de refugiados con la ayuda al desarrollo está lejos de ser una idea nueva, y tiene el potencial de lograr una situación “donde todos ganan” para los Estados donantes y de asilo y, al menos en teoría, también para los refugiados. Ya en la década de 1960, ACNUR (la agencia de refugiados de las Naciones Unidas) intentó vincular sus programas de asistencia para refugiados con la ayuda al desarrollo. Pasó de un “enfoque zonal integrado” durante la década de 1960 al “Desarrollo y Ayuda al Refugiado” en la década de 1980, y al “Desarrollo y Ayuda al Repatriado” en la década de 1980 y 1990. Desde el nuevo milenio, se han utilizado la Asistencia al Desarrollo Dirigida (TDA, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Soluciones de Transición (TSI, por sus siglas en inglés) para generar el vínculo.

Lo que tienen en común todos estos enfoques es el intento de vincular la ayuda a refugiados a corto plazo con proyectos de desarrollo a mediano plazo, que les ofrecen a los refugiados y a la población de acogida el acceso a servicios,

y utilizan un criterio de asentamiento local y no de campamento. Sin embargo, cada enfoque funcionó de manera diferente. Desde la década de 1980, se ha promovido la idea de que los refugiados sean autosuficientes, en especial mediante la agricultura, un concepto que está relacionado con debates recientes sobre resiliencia y que todavía se utiliza.<sup>1</sup> En la década de 1990, se utilizaron proyectos de efecto rápido (QIP, por sus siglas en inglés) para promover esfuerzos a través de medidas de pequeña escala y a corto plazo.

Aunque los enfoques tenían ventajas y desventajas, las principales razones del fracaso fueron similares: insuficiente respaldo y cooperación por parte de las agencias humanitarias y de desarrollo, planificación ineficaz de programas (a corto plazo), posiciones contrarias entre los Estados donantes del Norte y los Estados receptores de refugiados del Sur, y falta de voluntad política y financiación.<sup>2</sup> Por lo tanto, a pesar de la presencia de estas iniciativas durante varias décadas, la asistencia y protección de refugiados aún