

Los desafíos de desarrollo y protección de la crisis de refugiados sirios

Roger Zetter y Héloïse Ruauudel

El Plan de Respuesta Regional para Siria 6 (RRP6, por sus siglas en inglés) de 2014 brinda un mayor enfoque en la recuperación temprana, las intervenciones de cohesión social y una transición desde la asistencia hacia las intervenciones dirigidas al desarrollo, junto con el actual programa a gran escala de asistencia humanitaria y protección.

En una región que ya acoge a millones de refugiados palestinos e iraquíes, la magnitud de la crisis de Siria añade inmensas presiones adicionales sobre los recursos y las capacidades de los países vecinos y el sistema humanitario internacional. Los 3300 refugiados que en promedio han llegado diariamente a los países vecinos durante el año 2014, genera una gran carga sobre la capacidad de protección de los países de acogida y los actores internacionales, y acentúa aún más los ya graves impactos negativos a nivel social, económico y de desarrollo humano en los países de acogida de la región. Sin perspectivas de que la guerra civil en Siria disminuya y con un proceso de paz que pudiera alentar el retorno de los refugiados cada vez más lejos, el desplazamiento se está prolongando.

El Plan de Respuesta Regional 6 (RRP6) de 2014 está dirigido a la asistencia para un total previsto para finales de año de 2,85 millones de refugiados sirios en Jordania, Líbano e Irak colectivamente—los tres países donde se implementará el Programa de Protección y Desarrollo Regional (RDPP)¹ con una duración de tres años—y 2,5 millones de los 45 millones de la población de acogida. Este artículo se basa en la esquematización y metaanálisis, realizados por el RDPP, de evaluaciones de proyectos, informes de situación y otros estudios realizados por organismos intergubernamentales, gobiernos de acogida, donantes y agencias humanitarias en el año 2013².

Impactos económicos sobre los refugiados y sus medios de vida

Para los hogares de los refugiados son escasas las actividades que generan ingresos y para la mayoría de ellos la brecha entre el gasto y los ingresos es sustancial y creciente. La sostenibilidad de los medios de vida, el costo de vida y de alquiler, junto con la inseguridad alimentaria y el aumento del nivel de endeudamiento, son

las principales preocupaciones para los refugiados, así como para sus anfitriones.

Cuando pueden, los refugiados sirios realizan trabajos ocasionales, irregulares y generalmente no especializados; en el Líbano, Jordania e Irak cerca del 30% de las poblaciones de refugiados en edad de trabajar tienen algún tipo de trabajo remunerado y esporádico, pero con el alto nivel de competencia por el trabajo, los niveles de los salarios están bajando. Para la mayoría de los refugiados que viven en zonas urbanas este es un importante factor ya que tienen más probabilidades de involucrarse en actividades económicas que los refugiados que están en campamentos. Sin embargo, las oportunidades son sumamente limitadas y la vulnerabilidad de los medios de vida de los refugiados en zonas urbanas no es menos grave que para los refugiados que están en campamentos.

A pesar de que el registro de los refugiados les da acceso a la asistencia humanitaria y a algunos servicios públicos, los refugiados sirios no tienen derecho legal para trabajar en Jordania o el Líbano sin un permiso de trabajo. Por consiguiente, es el sector informal el que ofrece las oportunidades para la generación de ingresos pero los salarios son inevitablemente muy bajos y las condiciones laborales son abusivas. Por el contrario, los refugiados sirios con derechos de residencia en la región kurda de Irak tienen derecho a trabajar. La evidencia indica que sus condiciones de vida son menos duras, aunque hay más refugiados acampados que, por ejemplo, en Jordania y por lo que están, posiblemente, en mejores condiciones para acceder a la asistencia humanitaria.

Los refugiados sirios recurren a diversas estrategias de afrontamiento que son de alto riesgo. Está extendida la venta de bienes personales; lo cual no solo aumenta su empobrecimiento actual, sino que agota los recursos que los refugiados podrían tener a disposición si retornaran a Siria para reconstruir

septiembre 2014

sus vidas y sus medios de vida. La falta de empleo ha afectado de forma desproporcionada a las mujeres y los jóvenes; por el contrario, el aumento de la incidencia del trabajo infantil, debido a que los hogares de los refugiados sucumben ante el aumento de la pobreza, es de especial preocupación en términos de su bienestar inmediato y, a largo plazo, la pérdida de la educación que afectará sus oportunidades de vida tanto en el exilio como cuando retornen a Siria.

El panorama general, por lo tanto, es una vulnerabilidad crónica que se va profundizando y arraigando cada vez más. A pesar de que, inevitablemente, la atención humanitaria se centra en los refugiados sirios, la situación de los refugiados palestinos e iraquíes desplazados por segunda vez desde Siria es extremadamente seria. Los costes e impactos del desplazamiento en sus medios de vida son graves y su marginación del programa de respuesta integral es especialmente preocupante.

El impacto económico en los países de acogida y en las poblaciones

En términos de los impactos **microeconómicos**, los niveles de alquiler de viviendas están aumentando vertiginosamente, dejando a la población local fuera del mercado. Se han generalizado los aumentos sustanciales en el desempleo, las tasas de salarios bajas y las escasas oportunidades de empleo, principalmente para los trabajadores poco cualificados. A pesar de las restricciones oficiales para trabajar, algunos refugiados han obtenido empleo y la sobrecarga de la fuerza laboral ha afectado profundamente los mercados laborales, aumentando los precios de mercado de los productos básicos. Aunque las transferencias de efectivo/valores para ayudar a los refugiados han mejorado su poder adquisitivo, esto ha causado que los precios suban en los mercados locales, acentuando la vulnerabilidad de los medios de vida de un número cada vez mayor de hogares locales.

Además de la presión fiscal que se ha creado, los impactos en el rendimiento y en la producción económica también están afectando gravemente a las poblaciones de acogida, empobreciendo a un considerable número de hogares (principalmente de bajos recursos y que ya eran pobres). Incluso antes de la crisis un 25% de la población libanesa vivía por debajo del umbral de pobreza con 4 dólares estadounidenses al día y se previó que la afluencia de refugiados empujaría a otros 170.000 libaneses a la pobreza y duplicaría el desempleo

por encima del 20% en el año 2014³. El hecho de que se prevé que 2,5 millones de personas que están en los países de acogida recibirán asistencia del RRP6 durante el año 2014, mediante una serie de Proyectos de apoyo comunitario y de otras intervenciones, es indicativo de tal presión. Sin embargo, esto representa poco más del 5% de la población combinada de los tres países (alrededor del 20% en el caso de Jordania y el Líbano) y es poco probable que reduzca de forma significativa los impactos negativos, ya sea a corto o a largo plazo, que están experimentando las comunidades de acogida.

La crisis también ha tenido un impacto muy perjudicial en todos los servicios públicos –principalmente en los sectores de salud y educación– junto con graves impactos sobre servicios como el suministro de agua y energía. Han aumentado radicalmente las significativas deficiencias de capacidad preexistentes, a pesar de la ayuda del Programa de Respuesta Regional para apoyar el desarrollo de las infraestructuras.

Los impactos **macroeconómicos** negativos incluyen grandes pérdidas en términos de rendimiento económico, ingresos públicos e impuestos, beneficios, consumo privado e inversión, recortes en el crecimiento, aumento del desempleo y ampliación de los déficits nacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial estimó que el impacto de la crisis redujo la tasa de crecimiento económico del Líbano (PIB) en un 2,9% anual a partir de una tasa de crecimiento prevista del 4,4% en 2012-2014, mientras se previó que la inversión extranjera directa disminuirá a más de la mitad en comparación con años anteriores. El impacto acumulativo ha bajado los ingresos del gobierno en más de 1,5 mil millones de dólares estadounidenses, mientras que simultáneamente aumenta el gasto gubernamental en 1,1 mil millones de dólares estadounidenses con el crecimiento de la demanda de los servicios públicos⁴.

Se ha producido una grave alteración de los patrones y dinámicas regionales de comercio afectando los resultados de la importación y la exportación y de los precios de las materias primas para los consumidores. El trastorno a largo plazo del comercio internacional exacerbará aún más la disminución de la inversión, el aumento del desempleo y la escasez de productos básicos en la región. La inestable situación política y de seguridad, y los efectos colaterales generados por el conflicto reducen la confianza de

septiembre 2014



Omar, 20 años, trabaja como ayudante en un taller de carpintería en Ammán, Jordania, para mantener a su madre, su hermana y tres hermanos. Su salario mensual cubre el costo del alquiler. Perdió a su padre, quien le enseñó carpintería, por la bala de un francotirador en Siria a principios de 2014.

los inversores y los consumidores, disminuyendo aún más la actividad económica e imponiendo una creciente presión a las finanzas públicas.

En cambio, y esto es algo tal vez menos comúnmente reconocido, las crisis humanitarias pueden producir oportunidades de desarrollo⁵ y también se ha informado de efectos positivos en la región –mayor disponibilidad de mano de obra barata que favorece a los empleadores; aumento de la demanda y el consumo de los refugiados; beneficios para los productores agrícolas a gran escala; terratenientes; comerciantes, empresas y minoristas, contratistas de construcción locales, así como proveedores de bienes y materias primas para el programa humanitario. En algunos lugares los refugiados profesionales, como ingenieros, médicos y trabajadores cualificados de la construcción y artesanos han aumentado la capacidad económica local. Las exportaciones desde el Líbano a Siria han aumentado significativamente, y por primera vez el Líbano tiene una balanza comercial positiva con Siria.

Los límites de la protección a los refugiados

A pesar de que el Líbano, Irak y Jordania no son signatarios de la Convención sobre los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967,

han mostrado una notable solidaridad hacia la población refugiada. Pero una hospitalidad cada vez más ambivalente está creciendo entre los países de acogida y sus poblaciones a medida que aumenta la presión sobre sus medios de supervivencia y sus niveles de vida.

Los sirios pueden entrar a Jordania con pasaporte y no requieren visa o permiso de residencia. Bajo ciertas circunstancias se les permite residir en comunidades urbanas. La posesión de una tarjeta de registro del ACNUR es necesaria para acceder a la asistencia y a los servicios locales, pero los refugiados pueden fácilmente perder su condición y perder el acceso a la asistencia si, por ejemplo, se trasladan por el país. Muchos no logran registrarse debido a la falta de información, pero principalmente por razones de seguridad y por temor a ser descubiertos por las diferentes facciones que combaten en Siria.

En el Líbano se requiere un permiso de residencia, válido por seis meses con la posibilidad de renovación por otros seis meses. Sin embargo, la extensión posterior es inasequible para la mayoría de los refugiados, privándolos efectivamente de su condición legal. En Irak, existe un vacío en el marco legal

septiembre 2014

de protección y la práctica en las gobernaciones no es uniforme. Estas condiciones limitan la libertad de circulación y restringen el acceso al trabajo, a los servicios y al alojamiento. Los refugiados palestinos que viven en Siria que ya habían buscado protección en los países vecinos son especialmente vulnerables, situados entre las condiciones de residencia altamente restrictivas y los extremadamente escasos recursos de la UNRWA, la agencia de la ONU que tiene el mandato de ayudarles. En términos prácticos, desde mediados de 2014 Turquía es el único de los países circundantes que permitirá aún la entrada a los refugiados palestinos de Siria.

Parece que, a pesar del fuerte énfasis en la protección del programa de asistencia humanitaria, muchos de los que huyen de Siria desconocen sus derechos y obligaciones. Aquellos refugiados en condición irregular son cada vez más marginados y vulnerables. El acceso para cruzar las fronteras es la preocupación de protección más apremiante para los refugiados. Los periódicos cierres de fronteras del Líbano –en respuesta a la violencia y las amenazas en los cruces de fronteras– y las recientes restricciones de acceso ponen en riesgo a los refugiados. Jordania y el Líbano comúnmente niegan la entrada a refugiados iraquíes provenientes de Siria y a otros grupos sin documentos de identidad adecuados.

Se han reportado algunos casos de arrestos y detenciones arbitrarias en los tres países (aunque es menos evidente en el Líbano). Los palestinos han sido particularmente susceptibles a las detenciones arbitrarias. La evidencia sugiere que la migración secundaria, dado que los refugiados se desplazan por el país de asilo o se suman a una migración circular a Siria, aumenta los riesgos de protección e intensifica la vulnerabilidad de los hogares ya que los refugiados pierden su condición regular. Una creciente preocupación es el número de sirios que están bajo una condición migratoria irregular porque no pueden pagar la renovación de sus visas⁶.

Los factores socioeconómicos y la falta de condición legal aumentan la susceptibilidad de los refugiados a una serie de vulnerabilidades y abusos de derechos humanos ya sea en los campamentos o en los entornos urbanos. Se ha reportado que los matrimonios forzados o tempranos han aumentado en comparación con el periodo previo a la crisis y los incidentes de violencia doméstica, violencia sexual y de

género y violencia en contra de los niños son elevados. En entornos urbanos, la posibilidad de desalojo conlleva significativos riesgos de protección, en especial desde que las autoridades locales en algunas zonas han comenzado a tomar medidas severas contra los refugiados que trabajan informalmente. La larga duración de la crisis también ha acentuado la vulnerabilidad de las comunidades de acogida, y las tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida exacerban los riesgos de protección.

Respuesta a los desafíos de protección y desarrollo

El desafío para los actores humanitarios y de desarrollo es estabilizar la precaria situación económica, forjar una transición de la asistencia al desarrollo, promover estrategias de desarrollo económico que apoyen a las comunidades de acogida y de refugiados de forma equitativa, y reducir la posibilidad de impactos económicos negativos que exacerben tensiones nacionales y regionales. Al mismo tiempo, existe el imperativo de garantizar y mejorar un “entorno de protección” para los refugiados.

Diversas áreas son prioritarias **para desarrollar una base informativa más segura** sobre la cual crear mejores intervenciones específicas. A nivel estratégico se necesita un mayor análisis sobre cómo coordinar y adaptar mejor la asistencia internacional humanitaria y de desarrollo con las estrategias nacionales de desarrollo, con el fin de reducir los impactos negativos y maximizar las oportunidades de desarrollo. Asimismo, se necesita más análisis sobre los impactos estructurales de la crisis de los refugiados en el comercio regional y sobre cómo estos pueden ser mitigados. A nivel microeconómico, es necesario un entendimiento más detallado de las dinámicas del mercado laboral bajo las condiciones de una severa crisis económica y el grave exceso de oferta de mano de obra. Un análisis más profundo de la interacción entre la inseguridad de los medios de vida y los riesgos de protección, y el alcance de las estrategias de protección comunitaria también podría ayudar a mejorar los objetivos de protección del RRP6.

Para abordar los costos e impactos y las necesidades de subsistencia de los refugiados y las poblaciones de acogida, un programa de prueba de Proyectos de Impacto Rápido (PIR) enfocado localmente, en coordinación con las autoridades locales, el sector privado y las organizaciones comunitarias podría

ser una forma de ofrecer proyectos con uso intensivo de mano de obra en las zonas donde habitan los refugiados. Esta iniciativa podría ser apoyada mediante mecanismos de financiación de microempresas, programas de dinero por trabajo, capacitación vocacional y de desarrollo de habilidades. Podría ser esencial que estas acciones se dirijan a grupos vulnerables tanto en comunidades de refugiados como de acogida, y que las poblaciones de acogida no se vean perjudicadas económicamente por estas iniciativas.

Generalmente, un cambio hacia una programación basada en el dinero en efectivo y el mercado para las intervenciones de asistencia a los medios de subsistencia, podría ayudar a afrontar el creciente empobrecimiento de los refugiados y de sus comunidades de acogida, junto con procedimientos de registro que permitan que los refugiados tengan derecho a trabajar y establecer negocios. Estas iniciativas deberán basarse en la mejora de las evaluaciones de vulnerabilidad de hogares y medios de vida, y de los criterios de selección.

El abordaje de los impactos a nivel nacional y las presiones fiscales sobre los servicios públicos requiere el apoyo técnico a los ministerios de finanzas y planificación del gobierno nacional para fortalecer la capacidad de planificación del desarrollo macroeconómico tanto para la estabilización a corto plazo como para la recuperación y la resiliencia a largo plazo.

Para proteger y mejorar los derechos de los refugiados e integrar la orientación basada en los derechos dentro de las estructuras de gobierno de los países, se debe incrementar la capacidad del programa. Esto requerirá: garantizar que la práctica de la protección sea más coherente y eficaz; capacitar y concientizar a los miembros de las fuerzas nacionales de seguridad, incluyendo a la policía, y a los oficiales gubernamentales sobre los conceptos y prácticas de la protección de los refugiados; apoyar el desarrollo de estrategias integrales para la recepción y protección de los refugiados; apoyar a los grupos locales de la sociedad civil que trabajan en el campo de los derechos humanos y la protección de los refugiados; y llevar a cabo actividades de promoción a favor de los derechos de los refugiados con las partes interesadas pertinentes.

Se podrían alcanzar **estándares legales más fuertes y una mejor cobertura de los vacíos**

de protección en los marcos legales nacionales alentando a las autoridades y los organismos pertinentes a: proporcionar documentos a los refugiados palestinos e iraquíes para aclarar su condición legal y permitirles el acceso a los servicios; localizar e identificar a los refugiados que no se han registrado, siendo conscientes de la sensibilidad de este proceso; y desistir de prácticas de deportación/devolución y detención arbitraria.

Por último, existe la necesidad de **promover el respeto de los derechos de los refugiados**, prevenir violaciones y abusos hacia los refugiados y reducir la vulnerabilidad, incluso implementando estrategias de protección comunitarias y promoción de la participación e integración de las comunidades de acogida en los servicios y en el suministro de infraestructura para los refugiados.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk es Profesor Emérito del Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford. www.rsc.ox.ac.uk. Héloïse Ruauudel heloise.ruauudel@gmail.com es analista de políticas humanitarias y de protección.

Nuestro agradecimiento a Sarah Deardorff-Miller, Eveliina Lyytinen y Cameron Thibos quienes llevaron a cabo el trabajo de investigación en el cual se basan este artículo y el informe principal.

1. El RDPP es un programa regional de tres años desarrollado en el Líbano, Jordania e Irak, apoyado por una plataforma de donantes humanitarios y de desarrollo que incluye a la Unión Europea, Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido, los Países Bajos y la República Checa. Está dirigido por Dinamarca.
2. *The Syrian displacement crisis and a Regional Development and Protection Programme: Mapping and meta-analysis of existing studies of costs, impacts and protection* (La crisis del desplazamiento sirio y el Programa de Protección y de Desarrollo Regional: Mapeo y meta-análisis de existentes estudios de costos, impactos y protección) fue preparado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. El informe completo está disponible en inglés en: data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4780
3. www.undp.org.lb/programme/pro-poor/poverty/povertyinlebanon/molc/executive.htm
4. *Lebanon, Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict* (Líbano: Evaluación del impacto económico y social de la crisis siria), Informe del Banco Mundial No. 81098-LB, septiembre de 2013, disponible en inglés en: <http://tinyurl.com/WB-EconomicSocialImpact-Leb>
5. Ver "Replantear la crisis del desplazamiento como oportunidades de desarrollo", documento preparado por Roger Zetter para la Mesa Redonda sobre Iniciativas de Soluciones para el Desplazamiento (DSI, por sus siglas en inglés), Copenhague, 2-3 de abril de 2014, disponible en inglés en: www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/02/Concept-note.pdf
6. Ver también el artículo de Dalia Aranki y Olivia Kalis en la pág. 17-18