

que busquen la casa más económica que pueda satisfacer sus necesidades y de esta manera se impide la inflación del valor de las viviendas. Se pensaba que si los desplazados no recibían ningún beneficio por "buscar y comparar", acabarían por hacerse adquisiciones por un precio exactamente igual a la cuantía del subsidio.

### Las condiciones para el éxito

Los vales no son viables en todas las emergencias humanitarias. Según la experiencia en Georgia, las siguientes condiciones son determinantes para que su utilización tenga resultados positivos:

- Voluntad política por mejorar las condiciones de vida de los desplazados: Tras los conflictos, a veces, las deficientes condiciones de vida de los desplazados se utilizan como baza política en las negociaciones para su resolución.
- Viviendas disponibles: Garantiza mejoras más rápidas en las condiciones de vida de los desplazados internos al no tener que esperar a que terminen las nuevas obras.
- Titularidad privada de los inmuebles: El funcionamiento de los programas de vales se basan en la elección y la flexibilidad que ofrece un mercado inmobiliario eficaz. Es necesario que la titularidad de los inmuebles sea privada para que los desplazados internos experimenten así una sólida mejora en sus condiciones de vida mediante esta estrategia.
- Instituciones financieras fiables y en funcionamiento: Para que todo el proceso se desarrolle con

eficacia, los beneficiarios y los vendedores deben tener un mínimo de confianza en el sistema bancario local y poder acceder a él.

### Observaciones desde Georgia

Finalizado el segundo año del programa de vales de compra en Georgia, se realizó una encuesta a los participantes para estudiar el efecto que produjo en su bienestar. Algunas de las observaciones más relevantes fueron las siguientes:

#### Los vales de compra de vivienda no perjudicaban a los desplazados internos desde el punto de vista económico.

Las condiciones socioeconómicas de las familias que habían logrado adquirir una no empeoraban por haber participado en el programa. Además, las familias declararon que no habían perdido su condición de desplazados internos ni su acceso a las prestaciones estatales por haberse trasladado al alojamiento que habían comprado.

Si bien existían varios factores que impedían a los desplazados internos canjear sus vales, tales como la composición de la familia, el tipo de vivienda deseada y el tipo y ubicación del lugar de trabajo; los ingresos (y, por extensión, la cuantía del subsidio) era el factor más significativo en la diferencia entre las familias que habían logrado adquirir una vivienda y las que no. Dado que los ingresos era el factor de mayor peso para el éxito del programa, la vulnerabilidad de quienes no adquirieron una vivienda fue motivo de preocupación.

**El programa no afectaba a las redes sociales de los desplazados internos.** Más del 70% de los desplazados que se habían

reasentado gracias a los vales se quedaron en su comunidad, en muchos casos muy cerca de sus antiguos centros colectivos.

**Los desplazados internos consideraban los vales como una oportunidad para invertir en su futuro.** Durante el transcurso del programa en Georgia, se produjo una subida de los precios en el conjunto del mercado, lo cual añadió más presión a los subsidios a precio fijo de los vales de compra<sup>2</sup>. Algo menos de la mitad de las familias que participaron en el programa indicaron que habían añadido sus propios recursos al subsidio, y casi dos terceras partes declararon que invirtieron una cantidad adicional para reformar la casa después de comprarla; en contraste con el 18% de los desplazados que dijeron que habían invertido (pequeñas cantidades) de dinero en reformar o mantener su residencia temporal en el centro colectivo durante un periodo de doce a catorce años.

Ahora que el conflicto de agosto de 2008 ha vuelto a poner de manifiesto la terrible situación en que se encuentran los desplazados internos en Georgia, la utilización de vales de compra de vivienda, aunque no sea lo ideal para todas las familias desplazadas, ofrece una solución atractiva desde el punto de vista político a las necesidades de vivienda de los desplazados a un coste provechoso.

*Andrew Golda (andrewgolda@yahoo.com) es asociado de investigación en el Instituto Urbano (<http://www.urbaninstitute.org>).*

1. Financiada por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de Estados Unidos y puesta en práctica por el Instituto Urbano.

2. Por supuesto, no es necesario que los vales de compra sean a precio fijo. Sin embargo, para simplificar la administración durante la fase piloto, no se ajustó el valor de los vales en Georgia.

# Medidas para generar confianza en el Sáhara Occidental

Edward Benson

**Pese a que todavía parece remota una solución a largo plazo al desplazamiento prolongado de los refugiados saharauis, por lo menos ahora existe la posibilidad de que algunas familias puedan reunirse durante un breve periodo de tiempo.**

Cuando España se estaba preparando para dejar el control y retirarse del Sáhara Occidental, Marruecos hizo valer su soberanía sobre el territorio de la antigua colonia española. En respuesta a este acontecimiento, el Frente Polisario

(un grupo saharauí que había luchado contra los españoles por el derecho a la autodeterminación) se volvió contra los marroquíes y estalló la guerra. Como resultado, miles de saharauis huyeron al desierto en 1975, donde todavía permanecen

repartidos en cinco campos de refugiados situados en un territorio controlado por el Frente Polisario con el beneplácito del Gobierno de Argelia, en la parte suroeste de dicho país, cerca de la ciudad de Tinduf.

Las suspicacias políticas alrededor de la cuestión del Sáhara Occidental han impedido hasta la fecha que ACNUR emprenda eficazmente las labores de registro. El gobierno argelino calcula que

la cifra total de refugiados en los cinco campos cercanos a Tinduf ronda las 158.000 personas.

Un alto el fuego auspiciado por Naciones Unidas en 1991 dio lugar a la creación de MINURSO (una misión de mantenimiento de la paz, cuyo cometido consistía en controlar el alto el fuego y organizar un referéndum sobre el futuro del territorio). El alto el fuego sigue en pie y, aunque con un número modesto de efectivos, MINURSO se ha convertido en la misión africana de mantenimiento de la paz de mayor duración de la ONU, una longevidad que refleja la falta de avance en la búsqueda de una solución política.

### Medidas para generar confianza

En ese contexto, ACNUR ha puesto en marcha un programa de Medidas de Generación de Confianza (CBM, por sus siglas en inglés) para atender las necesidades humanitarias de los refugiados y “contribuir a establecer un cierto nivel de confianza entre las partes interesadas del conflicto del Sáhara Occidental”.<sup>1</sup> Al principio, la agencia propuso cuatro actividades de tipo CBM: visitas entre refugiados de los campos cercanos a Tinduf y sus familias en el Territorio del Sáhara Occidental, un servicio telefónico en los campos para que los refugiados pudieran llamar a sus parientes del Sáhara Occidental sin coste alguno, seminarios para reunir a los saharauis separados a fin de debatir sobre temas de interés que no tuvieran una naturaleza política, y un servicio de correo electrónico entre el Sáhara Occidental y los campos de refugiados. A fecha de hoy, ACNUR sólo ha podido poner en práctica el servicio telefónico y las visitas familiares.

ACNUR instauró el servicio telefónico en el año 2004 y, en la actualidad, existen cuatro locutorios a disposición de los refugiados. Las visitas familiares permiten que los parientes que han estado separados (la mayoría durante toda una generación, por lo menos) vuelvan a tener contacto en persona. Cada semana, los familiares que viven en los campos de Tinduf o en el Territorio recorren en aviones o en vehículos de la ONU cientos de miles de kilómetros del desierto del Sáhara para visitar a sus parientes. Los visitantes pueden quedarse en lugar de regresar, si lo desean. ACNUR hace un seguimiento del resultado de su decisión, sobre todo si ésta supone que los menores se separen de sus progenitores. Sin embargo, aun



En la ciudad Smarra, territorio del Sáhara Occidental, Mohammed Fathil visita a sus hijas El Ghalia y Aghbanama, además de sus cinco nietos a los que nunca ha visto.

cuando más de 8.000 saharauis, tanto del Territorio como de los campos, han participado en estas visitas familiares desde el inicio del programa en 2004, hasta la fecha sólo una minúscula minoría ha decidido quedarse en lugar de regresar.

La gran aceptación de las visitas por parte de las familias saharauis es evidente. En el último ejercicio de registro llevado a cabo por ACNUR en 2008, más de 27.000 personas hicieron constar su deseo de visitar a sus familiares en el Sáhara Occidental y en los campos de refugiados en los siguientes meses y años. Muchos tendrán que esperar años hasta que su deseo se haga realidad, dado que la demanda excede con creces la capacidad operativa.

### Las repercusiones humanitarias

No se puede exagerar lo que significa una visita de cinco días para los que tienen la suerte de realizarla. Por primera vez en más de treinta años, disfrutaban de la oportunidad de pasar tiempo con su madre, padre, hijo, hija, esposo, esposa, hermano o hermana. Como es natural, las celebraciones que tienen lugar cada vez que los miembros de una familia llegan para reunirse con sus parientes en el Sáhara Occidental o en los campos de refugiados son dignas de ver. Cientos de personas rodean los vehículos que se detienen delante de las casas de los familiares, empujándose los unos a los otros para ser los primeros en tener contacto físico con un pariente al que puede que no hayan visto en una generación o que no hayan visto jamás, en el caso de los más jóvenes.

Igual que la alegría al principio de la visita es desbordante, lo contrario también sucede al cabo de los cinco días, cuando los familiares tienen que marcharse, sobre todo para los que regresan a los campos de refugiados aislados, rodeados por la arena del desierto del sur de Argelia, con temperaturas que superan los cincuenta grados en verano y frecuentes tormentas de arena, y que dependen de la asistencia humanitaria: la realidad a la que vuelven es brutal. Una anciana explicó, al subirse al avión que la devolvería al campo de refugiados, que en la cantimplora llevaba agua de mar y guijarros recogidos en su visita al océano Atlántico. Aunque recordaba que de niña había crecido junto al mar, tras pasar más de treinta años en el campo de refugiados y sin solución alguna a la vista, no estaba segura de volver a verlo.

### Las negociaciones y la confianza

A ACNUR no le ha resultado fácil negociar y cumplir el programa CBM entre sus partes. El Plan de Acción, de 65 puntos, precisó de varios meses de negociaciones para obtener el acuerdo de los gobiernos de Marruecos y Argelia y del Frente Polisario.

Generar confianza es una cuestión compleja. Las visitas permiten a los beneficiarios comprender mejor cómo viven sus parientes en el otro lado, así como descubrir cuál es el papel de las partes respectivas y de ACNUR, lo cual puede contribuir a mejorar la confianza general según su experiencia en esos cinco días.

Es difícil medir el aumento de la confianza entre las partes implicadas en el Sáhara Occidental. En un conflicto de semejante duración, con sentimientos de desconfianza y frustración profundamente enraizados, los actores humanitarios deben ser realistas respecto a lo que puede lograrse, sobre todo a corto y medio plazo. No obstante, si se ejecuta el programa con transparencia y todas las partes sienten que reciben un trato igualitario, puede generarse confianza entre los actores humanitarios y todas las partes del conflicto, lo cual supone un paso significativo, aunque no exento de dificultad, cuando las tensiones y los recelos están tan extendidos.

### Un avance parcial

Desde el acuerdo sobre el Plan de Acción original, hace unos años, se ha adquirido experiencia y la operación ha cobrado impulso. ACNUR puede acceder a los

saharais de los campos de refugiados y del Territorio como ningún otro actor humanitario. El programa CBM sigue siendo la única actividad humanitaria que abarca los campos y el Territorio.

A pesar del escaso avance logrado en la mesa de negociaciones políticas, en 2008 las partes llegaron a un acuerdo para estudiar la aplicación de visitas familiares por tierra además del programa existente por aire.<sup>2</sup> Si se pone en práctica, puede darse la posibilidad de que un mayor número de familias se visiten más de cinco días. El acto simbólico de atravesar los 2.000 km

del muro defensivo de arena sembrado de minas, conocido como el Berm, que separa el Sáhara Occidental de las zonas controladas por el Frente Polisario, puede adquirir una gran trascendencia: representa el viaje que hicieron ellos o sus antepasados unos treinta años atrás, actividad que podría repetirse si se producen retornos de refugiados a gran escala en el caso de que se logre una solución política. Dejando de lado las soluciones a largo plazo, unir a familias que han estado separadas durante mucho tiempo debe ser motivo suficiente, desde el punto de vista humanitario, para mantener esta destacada iniciativa en

una de las situaciones de refugiados más prolongadas y olvidadas del mundo.

*Edward Benson (edward.benson@qeh.ox.ac.uk) es Investigador Invitado en el Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés). Anteriormente, trabajó en la operación CBM de ACNUR en el Sáhara Occidental y Argelia. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las del autor y no coinciden necesariamente con las de Naciones Unidas o el RSC.*

1. Operación de ACNUR para el Sáhara Occidental, Plan de Acción CBM.

2. Comunicado del Enviado Personal del Secretario General para el Sáhara Occidental, Peter van Walsum, reunión en Manhasset (Greentree Estate), 16-18 de marzo de 2008.

## Refugiados y movilidad

Giulia Scalettaris

**La forma en que se trata la movilidad en las situaciones de refugio prolongado revela la brecha existente entre las prácticas sociales y las políticas internacionales.**

En la actualidad se opina que el asilo y la migración son áreas políticas distintas. Se considera que los refugiados carecen de un papel activo (en su mayoría objetos pasivos receptores de una acción); desplazados a la fuerza y necesitados de protección. Sin embargo, se piensa que los migrantes se

asentamiento, ya sea en el país de origen (repatriación), en países vecinos (integración local) o en un tercer país (reasentamiento).

Sin embargo, la movilidad y las redes transnacionales suelen constituir estrategias de subsistencia eficaces. Por ejemplo, los patrones de movilidad de los afganos y somalíes, a los que se contempla como dos de las mayores poblaciones desplazadas de larga duración, se intensifican tras los estallidos del conflicto armado. Las dos poblaciones se han extendido en la diáspora y han desarrollado amplias redes transnacionales con patrones de movilidad multidireccional o cíclica. En este sentido, puede entenderse que la movilidad supone una solución en sí misma.

Los movimientos secundarios representan una de las cuestiones clave en los debates sobre documentos políticos relativos a las situaciones

de refugio prolongado. El concepto se refiere a los refugiados que se trasladan de forma independiente de su primer país de acogida a un tercer país. Las situaciones de refugio prolongado son más susceptibles de provocar movimientos secundarios porque éstos se deben a la falta de soluciones duraderas. Además, se considera que dichos movimientos incumben estrictamente al régimen de los refugiados y que se trata de un asunto de asilo más que de política sobre migración.

El concepto de movimiento secundario admite que, efectivamente, los refugiados sobrepasan el marco de las tres soluciones y contempla un papel activo en cierto punto, dado que el movimiento no tiene como objetivo exclusivo buscar la protección en un “país de destino”. Aunque sigue considerándose que las trayectorias de los refugiados son lineales y unidireccionales (con frecuencia, se denomina a los movimientos secundarios “movimientos hacia adelante”), al mismo tiempo se piensa que dichos movimientos constituyen un fenómeno excepcional, desencadenado por la desesperación propia de las situaciones de refugio prolongado.

### Los movimientos secundarios como problema

En los documentos sobre políticas de ACNUR, se presentan los movimientos secundarios como un problema que debe resolverse y como un fenómeno que debe reducirse y prevenirse. El motivo principal de esa descripción estriba en que, normalmente, se trata de desplazamientos irregulares. Este tipo de movimientos mina “el derecho de los Estados a controlar quién puede entrar y permanecer en su territorio”<sup>1</sup> y acarrea flujos desorganizados e impredecibles, características ambas indeseables para los Estados.

En los países del Sur, con frecuencia los refugiados carecen de oportunidades para trasladarse legalmente y ese hecho desvía los flujos por vías irregulares. Los movimientos secundarios se convierten en irregulares casi por definición, debido a las políticas existentes. Por lo tanto, en la práctica, para prevenir los movimientos secundarios irregulares habrá que prevenir todo movimiento.



Exhaustos, los sobrevivientes de los contrabandistas organizados que cruzan el Golfo de Adén, esperan ayuda en una playa de Yemen.

han desplazado de forma voluntaria y no necesitan protección. Aunque los regímenes que regulan a ambos grupos se basan en las fronteras estatales, el de los migrantes voluntarios se centra en el control y la prevención de la migración entre Estados y no en la definición y la protección de sus derechos. Por otro lado, en las políticas sobre los refugiados, se entiende que la movilidad es incompatible con las soluciones al desplazamiento. De hecho, las tres soluciones duraderas implican un