

# Migración, movilidad y soluciones: una perspectiva en desarrollo

Katy Long y Jeff Crisp

**Aumenta cada vez más el reconocimiento de que la movilidad de los refugiados es un recurso que puede contribuir positivamente a su protección duradera.**

La libertad de movimiento constituye un derecho humano fundamental que resulta clave para el funcionamiento del régimen internacional de protección de los refugiados. La sola habilidad de encontrar asilo depende de la capacidad para desplazarse en busca de los derechos que han sido denegados en el país de origen. En un sentido más amplio, en la actualidad aumenta el reconocimiento de que la movilidad humana ofrece medios importantes para que la gente mejore su estándar de vida y contribuye a la vida social y económica tanto de los países de origen, como de destino. A pesar de ello, la comunidad internacional ha sido lenta a la hora de incorporar la movilidad entre sus respuestas a las migraciones forzadas. Las soluciones a los movimientos ulteriores se han centrado en contener o en revertir el movimiento, más que en restaurar los derechos perdidos que originaron la huida en un primer lugar.<sup>1</sup>

Durante sus casi 60 años, ACNUR ha sostenido con firmeza la creencia de que “no se está en ningún sitio como en casa”. Incluso durante los años de la Guerra Fría –cuando la repatriación de los refugiados era relativamente excepcional– los programas de reasentamiento y de integración local se lanzaban como la construcción de nuevos “hogares” permanentes. Aquellos refugiados incapaces de acceder a esas soluciones solían encontrarse acampados en lo que, con frecuencia, se convertía en situaciones de refugio prolongadas, teniendo su libertad de movimiento muy restringida por los Estados de acogida que esperaban su “regreso a casa” definitivo. Sin embargo, en los últimos tres años se ha presenciado un importante cambio de pensamiento y ACNUR considera ahora que proteger y promover la movilidad de los refugiados podría ofrecer un medio para asegurar su acceso duradero a derechos importantes y a empleos sostenibles.

El cambio de actitud del ACNUR respecto a la movilidad puede explicarse por diversos factores. Cada vez más estudios académicos indican que

el regreso a casa de los migrantes forzados con frecuencia no es posible ni deseable y que las redes de la comunidad diaspórica transnacional pueden contribuir de manera positiva a la protección *de facto* de refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y otras personas de interés del ACNUR. Las dificultades encontradas durante la búsqueda de soluciones sostenibles a las situaciones prolongadas de refugio también han influido en el desarrollo de nuevas políticas.

Un enfoque sedentario de las crisis de migración forzada no refleja la realidad de los procesos de toma de decisiones de los refugiados ni permite a los migrantes forzados una elección adecuada de sus estrategias de empleo. Las estrategias antimovilidad tampoco pueden ofrecer una respuesta seria a los complejos retos a los que se enfrentan aquellos que buscan ofrecer una protección internacional efectiva a los necesitados. Estos retos –entre los que se encuentran los flujos mixtos de migración; los movimientos ulteriores de refugiados y solicitantes de asilo; el crecimiento de las operaciones de tráfico y contrabando de personas; y los crecientes autoasentamientos de refugiados en zonas urbanas– son síntomas de un grave desequilibrio entre la respuesta internacional a los desplazamientos forzados y las necesidades de protección socioeconómicas de quienes viven en situación de desplazamiento. Estos vacíos de protección no serán salvados mediante intentos de contener a la población de manera más eficaz, sino que será necesaria más protección efectiva de los derechos de los migrantes forzados para desplazarse con libertad.

Favorecer la movilidad de los refugiados se reconoce en la actualidad como un factor clave tanto en el tratamiento, como en la comprensión de los desplazamientos de los refugiados de los campos a las ciudades. Proteger la movilidad también se ve como una parte fundamental para combatir las violaciones de los derechos humanos que se dan frecuentemente como resultado de los movimientos ulteriores

irregulares o secundarios del primer país de asilo, a menudo en busca de una protección eficaz. También se considera que la creciente movilidad ofrece una posible solución a los desplazamientos de los refugiados en sí, mediante el uso de los canales de migración laboral internacional regularizados y el refuerzo de las perspectivas de movilidad post-retorno de los refugiados y desplazados internos. Por ejemplo, los refugiados de los campos de Kakuma y Dadaab en Kenia se enfrentan a restricciones de libertad de movimiento y acceso a los mercados laborales locales. Sin la perspectiva de una solución duradera, un número importante de sus habitantes han encontrado su propia “solución” autoasentándose en Nairobi, pero como escapar de la dependencia a la ayuda suele ser ilegal según las leyes de los Estados de acogida, normalmente se obtiene este aumento de independencia socioeconómica a cambio de perder la protección internacional. La nueva política sobre refugio urbano del ACNUR, publicada en septiembre de 2009, refleja la necesidad de estrategias de protección que trabajen con la movilidad de los refugiados y no contra ella.<sup>2</sup>

Otros cambios similares pueden verse en la respuesta del ACNUR a las continuas preocupaciones sobre los movimientos ulteriores de refugiados y solicitantes de asilo desde sus primeros países de asilo. Aunque reconoce las preocupaciones políticas y de seguridad de los Estados respecto a la irregularidad de estos movimientos, ACNUR insiste en que una “protección efectiva” en un país de primer asilo debe incluir el acceso a medios de subsistencia adecuados y dignos, y que el no garantizarlos constituye una justificación para continuar el desplazamiento.

## Mejorar el acceso a la protección

Dado que se reconoce que este movimiento ulterior de los refugiados es justificable al menos en algunos casos, el reto consiste en proporcionar un mejor acceso a la protección dentro de los procesos de movimiento ulterior y migraciones mixtas. Desde esta perspectiva debemos enfrentarnos a las redes de tráfico y contrabando de personas, no para hacer seguras las fronteras de los Estados, sino

para proteger mejor los derechos humanos de sus clientes y víctimas.

Las personas que necesitan protección se desplazarán –y deberían poder hacerlo– para conseguir que sea efectiva. Este principio resulta primordial para el verdadero concepto del régimen internacional de refugio y ayuda a explicar por qué ACNUR ha aumentado su interés desde el 2006 en las posibilidades que ofrece el promover la migración laboral regulada como una solución al exilio de los refugiados, especialmente para satisfacer las necesidades socioeconómicas. El Plan de 10 puntos que ACNUR lanzó en 2007 con el fin de ofrecer protección a los refugiados durante los flujos de migración mixta sugiere que:

*“Habrá circunstancias donde las personas que no reúnan los criterios para obtener la condición de refugiado, sin embargo puedan tener la posibilidad de acceder a otras opciones migratorias temporales alternas. Estas podrían permitirles de diferentes modos permanecer legalmente en el país de arribo o trasladarse a un tercer país, por motivos humanitarios o por razones de trabajo, educación o reunificación familiar. Los esfuerzos para enfrentar los movimientos poblacionales mixtos deben igualmente explorar las opciones de migración regular, temporal o de largo plazo”.*<sup>3</sup>

La migración laboral regulada también juega un papel importante a la hora de tratar las necesidades de las poblaciones en situación de refugio, prolongado o residual, que son incapaces de acceder a alguna de las tres soluciones duraderas tradicionales (repatriación, reasentamiento o integración local):

*“Los refugiados en este tipo de situaciones tal vez podrían ser admitidos en programas de trabajadores migrantes que tienen los Estados que no pueden satisfacer sus propias necesidades del mercado de trabajo. Muchos de estos programas, hay que señalar, también ofrecen oportunidades de residencia y naturalización a largo plazo y, por tanto, ofrecen la perspectiva de una solución duradera, así como una temporal.”*<sup>4</sup>

Estas ideas no sólo se desarrollan a nivel político sino que también se están implementando en la práctica. En África Occidental, los protocolos de libertad de tránsito acordados por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEEAO) se están empleando ahora para ofrecer a las poblaciones residuales de refugiados en sus Estados miembros una mayor movilidad socioeconómica y mayor seguridad política.<sup>5</sup> Nigeria expidió

en 2009 permisos de residencia de la CEEAO de tres años de duración para la población residual de refugiados de Sierra Leona y Liberia, además de volver a expedir sus pasaportes, y el gobierno de Sierra Leona ofreció recientemente unos 5.600 pasaportes para antiguos refugiados que deseen la integración local en sus países de acogida.

Como demuestra el caso de la CEEAO, las soluciones duraderas para los refugiados deben, de alguna manera, implicar la recuperación de una ciudadanía válida que no necesariamente debe ir ligada a la aceptación de una mayor movilidad. Pero también está claro que en muchos casos los Estados frágiles que surgen de un conflicto no pueden proporcionar a los refugiados retornados actividades socioeconómicas sostenibles o el acceso a derechos políticos significativos. ACNUR ha comenzado a explorar cómo se podría relacionar repatriación con una mayor promoción de la movilidad post-retorno, destacada sobre todo en su trabajo de 2003 Marco de Soluciones Globales para Afganistán donde, aún obstaculizado por importantes intereses estatales en cuanto a seguridad, abogó por la necesidad de un enfoque a largo plazo sobre “migración y desarrollo” para los flujos de población afgana.

El valor de la movilidad interna post-repatriación se reconoce cada vez más. La actual política de retorno y reintegración del ACNUR rechaza explícitamente que el éxito del retorno de los refugiados a sus países de origen requiera el regreso a sus vidas anteriores al desplazamiento:

*“La reintegración no consiste en “anclar” o “re-arraigar” a los retornados ni en sus lugares de origen ni en sus anteriores roles socioeconómicos. Por ejemplo, los refugiados y desplazados internos que han experimentado modos de vida urbanos o semiurbanos durante su periodo de desplazamiento podrían querer mudarse a ciudades y poblaciones cuando regresen a casa. Estas formas de movilidad deberían considerarse como un fracaso del proceso de reintegración si los retornados no fueran capaces de establecerse en nuevos empleos o beneficiarse del Estado de derecho de sus lugares de origen y sintieran, por tanto, que no tienen otra opción más que establecerse en emplazamientos alternativos.”*<sup>6</sup>

### Conclusión

Al adoptar la movilidad como una herramienta potencial de protección, ACNUR se está orientando hacia un enfoque de los desplazamientos basado en los derechos, reconociendo que es la incapacidad de los refugiados para

acceder a sus derechos humanos –más que su exilio físico, que sólo constituye un síntoma de la pérdida de tales derechos– lo que debería constituir el punto central de los esfuerzos de protección internacional. Pero al mismo tiempo sucede que los Estados siguen impidiendo el tránsito tanto de refugiados como de migrantes a través de las fronteras internacionales. El impacto de la recesión económica global y un aumento tanto de la preocupación sobre la seguridad en las fronteras, como de la xenofobia nacional, han creado un ambiente político de intolerancia en el Norte y en el Sur. El espacio para la migración y el asilo se está reduciendo: los Estados no perciben ventajas políticas inmediatas de permitir una mayor libertad de movimiento a los refugiados.

Esto significa que el cambio real en los próximos años (para los investigadores, para ACNUR y para los refugiados mismos) será cómo persuadir a los Estados reacios para reconocer y defender que la movilidad de los refugiados puede ayudar a “resolver” las crisis de desplazamiento del siglo XXI de una manera más eficaz que la insistencia en el retorno “a casa”. La colaboración en la investigación sobre este tema resulta vital si pretendemos no sólo convertir los hallazgos de estas investigaciones en políticas del ACNUR, sino también que estas políticas se pongan en práctica, con el objetivo último de garantizar la protección más efectiva posible para todos los refugiados.

Katy Long (katylong@gmail.com) trabaja actualmente en el Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford, y es asesora del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP) del ACNUR. Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) es director del SEEP (<http://www.unhcr.org/pdes/>).

1. Este artículo se ha escrito como respuesta al artículo de Giulia Scalettaris “Refugiados y movilidad” (publicado en RMF 33), en el que se concluía con la idea de que ACNUR todavía conserva una predisposición a la política antimovilidad.

2. ACNUR, Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas. Septiembre de 2009, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7276.pdf>

3. ACNUR, La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 puntos, enero de 2007, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>

4. ACNUR, Situaciones de refugiados prolongadas. Un documento de discusión preparado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, Ginebra, diciembre de 2008. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6915.pdf>

5. Véase el artículo de Alistair Boulton “Integración local en África Occidental”, RMF 33 <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF33/32-34.pdf>

6. ACNUR, UNHCR’s Role in Support of the Return and Reintegration of Displaced Populations: Policy Framework and Implementation Strategy (El papel del ACNUR en la ayuda a los retornados y la reintegración de las poblaciones desplazadas: marco político y estrategia de implementación), Febrero de 2008. Disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/47b06de42.html>