

julio 2013

delimitar una interpretación de la movilidad de la población dentro y fuera del país como algo más que una simple amenaza contra la estabilidad. La migración de norcoreanos en las últimas dos décadas siempre ha venido acompañada de un abanico de motivos diversos: alimentación, salud, refugio, asilo, la formación de una familia, reunificación familiar, trabajo/sustento y otros. El problema está en que el debate sobre esta migración –y las opciones en cuanto a los programas/

políticas que están o deberían estar disponibles– han estado dominadas casi en exclusiva por la pregunta acerca de si son o no refugiados.

Courtland Robinson *crobinso@jhsph.edu* es profesor principal del Center for Refugee and Disaster Response (Centro para los Refugiados y la Respuesta ante Desastres), de la Escuela Bloomberg de Salud Pública. [www.jhsph.edu](http://www.jhsph.edu)

## ¿Fue una buena idea crear nuevas instituciones en Irak para lidiar con los desplazamientos?

Peter Van der Auweraert

**Las consecuencias políticas, humanitarias y de desarrollo de décadas de migraciones forzadas masivas forman parte de la herencia que los líderes políticos iraquíes actuales deben manejar. Y para eso necesitan disponer de las instituciones correctas con el objetivo de guiar a su país hacia un futuro más pacífico y estable.**

Irak dispone de un largo y doloroso historial de migraciones forzadas. Sólo en la pasada década, ha constituido el escenario de al menos cuatro oleadas distintas de desplazamientos y retornos. La primera oleada se produjo poco después de que el Partido Árabe Socialista Baaz (Partido Baaz) cayera del poder, cuando aproximadamente 500.000 iraquíes regresaron a sus hogares entre marzo de 2003 y diciembre de 2005. Aunque este movimiento de retorno fue en esencia un “dividendo de cambio de régimen” muy positivo, conlleva una serie de retos con los que a día de hoy Irak sigue lidiando. La segunda oleada de movimientos se produjo tras la caída de Saddam Hussein y se componía mayoritariamente de aquellos que tenían que su relación real o tácita con el régimen les causara daños y de aquellos que fueron obligados a exiliarse por los retornados y, en algunos casos, por los grupos armados que les respaldaban.

Sin embargo, la mayor crisis de desplazamiento tuvo lugar entre febrero de 2006 y finales de 2007 cuando la violencia sectaria descontrolada provocó que 1,6 millones de iraquíes se convirtieran en desplazados internos y otros tantos huyeran del país, la mayoría hacia países vecinos. Esta tercera oleada se apaciguó a medida que fue decreciendo la amenaza de que se produjera una guerra civil sin cuartel en Irak, pero aún hoy hay miembros de minorías que siguen manifestando su urgencia por abandonar un país en el que cada vez se sienten menos como en casa. En la actualidad el conflicto en Siria sigue empujando a los iraquíes a regresar

a Irak, donde a menudo ya nos les quedan recursos o les quedan muy pocos y, por tanto, se convierten básicamente en desplazados en su propio país.

En total estos tres movimientos de población a gran escala presionaron considerablemente antes y ahora a las instituciones estatales iraquíes responsables de servicios básicos como sanidad, educación, agua, servicios de saneamiento y electricidad. También pusieron de manifiesto una serie de cuestiones con las que, en su momento, las instituciones y los marcos jurídicos y políticos existentes no estaban bien preparados para lidiar. Entre ellas se incluía por ejemplo la extendida práctica de ocupar edificios y tierras de dominio público, sobre todo por parte de aquellos que no tenían donde ir; el surgimiento de un gran número de conflictos relacionados con las tierras y las propiedades debido a los desplazamientos y a los retornos; y la necesidad de integrar a la nueva población en los planes de desarrollo y las políticas locales y nacionales para actualizar y aumentar el insuficiente stock inmobiliario que existía en Irak. Estas exigencias llegaron en un momento crucial de la historia de Irak en el que décadas de negligencia, mala gestión, sanciones y conflictos habían provocado que sus instituciones estatales pasaran de ser un modelo de calidad y eficacia en Oriente Medio a uno profundamente fallido y estructuralmente deficiente. Esta decadencia comenzó en los años 80 como consecuencia directa de la guerra entre Irán e Irak y se volvió más pronunciada en la década de los 90 tras la invasión de Kuwait por parte de Irak, las continuas sanciones internacionales que le

fueron impuestas y el constante desvío de fondos estatales llevado a cabo por Saddam Hussein.

El primer periodo, que comenzó en 2003 y fue precedido por la invasión liderada por Estados Unidos, aceleró aún más esta decadencia al producirse oleadas desenfrenadas de saqueos que continuaron desmembrando la ya decadente infraestructura de la administración pública, con un vacío de poder en muchas instituciones provocado por la huida de los miembros del Partido Baaz y la salida de Irak de muchos profesionales entre los años 2005 y 2007. Las drásticas y a menudo mal concebidas intervenciones de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA, por sus siglas en inglés) que le costaron al Estado Iraquí su monopolio sobre el uso de la violencia contribuyó aún más a crear un contexto en el que incluso la gobernanza ordinaria se había convertido en un reto importante, sin mencionar el tener que lidiar con múltiples y continuas oleadas de desplazamientos y retornos.

#### Las nuevas instituciones estatales

A tenor de este historial de fragilidad estatal prevaleciente, la CPA decidió establecer dos nuevas instituciones encargadas de lidiar con los desplazamientos masivos y sus consecuencias. Ambas instituciones contaron con el respaldo y el ulterior desarrollo de los Gobiernos iraquíes

posteriores. Ahora mismo existe en Irak un Ministerio de Desplazamiento y Migración (MoDM, por sus siglas en inglés) con amplias competencias que le permite abordar todas las cuestiones relativas a los refugiados y desplazados internos iraquíes y desarrollar e implementar las políticas apropiadas para proporcionar asistencia a las personas afectadas.

La segunda nueva institución que se creó fue la Comisión Nacional de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio (PCC, por sus siglas en inglés) para resolver las demandas de los iraquíes desplazados a los que les habían sido sustraídas por la fuerza o confiscadas sus tierras bajo el régimen del Partido Baaz. Ambas instituciones han desarrollado una gran presencia en el país y se han establecido como parte del panorama institucional iraquí. El papel principal del Ministerio de Desplazamiento y Migración consiste, entre otras cosas, en llevar a cabo un registro nacional de desplazados internos y ofrecer asistencia y ayudas en efectivo a las familias de desplazados y retornados, y últimamente también a los refugiados iraquíes que se han visto obligados a regresar a Irak como consecuencia de la violencia en Siria. La Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio ha resuelto hasta la fecha más de la mitad de las 160.000 demandas recibidas, aunque las tasas de resolución difieren en gran medida de una zona a otra del país.



Un joven PDI alimenta a sus palomas en el distrito de Rusafa de Bagdad. «No voy a la escuela y no hay trabajo para mí aquí.»

julio 2013

A lo largo de su existencia, ambas instituciones han estado sujetas a críticas considerables tanto dentro como fuera de Irak, normalmente relacionadas con su falta de efectividad, eficiencia y, en última instancia, de sensibilidad y capacidad de reacción hacia las necesidades de las poblaciones de desplazados y retornados. A posteriori queda claro que al menos algunas de las demandas de los beneficiarios y de los legisladores tenían que ver directamente con la novedad de ambas instituciones.

Los errores iniciales de distribución reales o percibidos se debían en gran medida al tiempo y la energía que ambas instituciones necesitaban para estar totalmente operativas. Inevitablemente para las instituciones que intentan establecerse en medio de la inestabilidad política y la agitación, al principio hubo que dedicar un número importante de los recursos humanos disponibles a tareas administrativas sobre cuestiones internas, como disponer los espacios de trabajo, contratar y formar al personal, desarrollar unas normas de funcionamiento estándar o sencillamente hacerse una idea de cuál era el mejor modo de hacer operativos los mandatos que habían recibido. Desde fuera estos esfuerzos a menudo no eran visibles y pronto la incomprensión y la frustración por la falta de progresos empezó a aumentar entre beneficiarios y políticos. Ya inmersa en una lucha contra expectativas nada realistas, la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio, por ejemplo, sufrió una grave crisis de legitimidad a los pocos años de su creación. Finalmente, esto provocó que se enmendara la ley. En realidad, los cambios eran mínimos pero provocaron que la institución perdiera más tiempo y energía por tener que adaptar sus prácticas internas al nuevo marco legal.

Otro elemento que entorpeció mucho la tarea de ambas instituciones en sus primeros años de existencia fue la reacción de otras agencias y autoridades gubernamentales que llevaban mucho más tiempo establecidas y de las que dependían para realizar su trabajo el Ministerio de Desplazamiento y Migración y especialmente la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio. Preocupados por los recursos nacionales e internacionales y por la atención que estas nuevas instituciones estaban recibiendo, y convencidos de que dichos recursos se podrían haber empleado mejor en reforzar las instituciones que ya existían para que realizaran ese mismo trabajo, en el mejor de los casos estos organismos tendían a ser reacios a cooperar y en el peor, a comportarse de manera totalmente obstruccionista. La falta de comprensión sobre lo que se suponía que el Ministerio de

Desplazamiento y Migración y la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio tenían que conseguir y la constante ausencia de normas específicas, protocolos o coordinadores que rigieran la colaboración entre las nuevas instituciones y las que ya existían complicó aún más la integración del Ministerio y de la Comisión en el aparato estatal ordinario iraquí. Por último, estaba el hecho de que los legisladores hubieran subestimado hasta qué punto las instituciones estatales preexistentes tendrían que lidiar con el desplazamiento y sus consecuencias, y eso supusiera que en un primer momento no proporcionasen a esas instituciones los recursos adicionales suficientes, lo que contribuyó aún más a que fueran reacias a implicarse en cuestiones de desplazamiento y, por extensión, a colaborar con el Ministerio de Desplazamiento y Migración y la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio.

Hablar de hasta qué punto la respuesta iraquí a los desplazamientos y retornos hubiera sido diferente si la Autoridad Provisional de la Coalición y los siguientes Gobiernos iraquíes no hubiesen decidido crear nuevas instituciones es, por supuesto, especular. Pero la experiencia del Ministerio de Desplazamiento y Migración y de la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio no sólo resulta útil para Irak en el sentido de que puede ofrecer a los legisladores lecciones valiosas sobre las ventajas y desventajas de abordar el problema de las migraciones forzadas a gran escala y su posterior periodo a través de nuevas instituciones en vez de emplear las que ya existen. Esto deja claro que intentar que las agencias estatales existentes no tengan que lidiar con cuestiones relacionadas con la fragilidad y la gobernanza mediante la creación de nuevas instituciones conlleva inevitablemente costes e inconvenientes. En la medida de lo posible se deben sopesar los beneficios y los costes que puedan derivarse de invertir en nuevas instituciones antes de implementarlas y debe tenerse en cuenta a la hora de decidir acerca de cuál es el mejor camino a seguir.

Otra cuestión adicional notoriamente compleja es la sostenibilidad y si la nueva institución dedicada los desplazamientos va a seguir viva hasta que haya completado de manera eficaz sus tareas con respecto a todos los afectados por ellos. En Irak el jurado sigue deliberando.

Peter Van der Auweraert  
*[pvanderauweraert@iom.int](mailto:pvanderauweraert@iom.int)* es jefe de la división de Tenencia de Tierras, Propiedades y Resarcimiento de la Organización Internacional para las Migraciones [www.iom.int](http://www.iom.int)