

**ACTUACIÓN DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA
LOS REFUGIADOS EN LA ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA A LOS
REFUGIADOS SOMALÍES EN EL CAMPAMENTO DE DADAAB EN
KENIA. (2006-2012)**

GLORIA ESTEFANI MEJÍA CONTRERAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2014**

Actuación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados en la entrega de ayuda humanitaria a los refugiados somalíes en el Campamento de Dadaab en Kenia. (2006-2012)

Estudio de Caso
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora de Rosario

Presentado por:
Gloria Estefani Mejía Contreras

Dirigido por:
Ricardo Alberto Baquero Hernández

Semestre I, 2014

*A mis padres y a mis hermanos que han sido mi apoyo condicional,
acompañándome en cada etapa de este bello camino.*

RESUMEN

El presente estudio de caso tiene por objetivo analizar bajo las categorías de seguridad, política y economía, las relaciones entre ACNUR, el gobierno de Kenia, CARE, Médicos Sin Fronteras y el Programa Mundial de Alimentos en la entrega de ayuda humanitaria a los refugiados somalíes en el campamento de Dadaab en Kenia. Todos estos vínculos han hecho posible una distribución satisfactoria aunque insuficiente de ayuda humanitaria, lo cual permite definir la importancia de implementar otras soluciones diferentes a la creación de campos de refugiados que ACNUR propone como la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento.

Palabras Clave:

ACNUR, Refugiados, Seguridad, Política, Economía.

ABSTRACT

This case study aims to analyze under the categories of security, politics and economics, relations between UNHCR, the government of Kenya, CARE, Doctors Without Borders and the World Food Programme in the delivery of humanitarian aid to Somali refugees Dadaab camp in Kenya. Affirming these links had enabled a satisfactory but insufficient distribution of humanitarian aid. This defines the importance of implementing solutions other than the creation of refugee camps, UNHCR proposed as voluntary repatriation, local integration or resettlement.

Key Words:

UNHCR, Refugees, Security, Politics, Economy.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. RELACIÓN DE ACNUR Y EL GOBIERNO DE KENIA FRENTE A LOS REFUGIADOS	13
1.1. Refugiados somalíes en el campamento de Dadaab	13
1.2. Kenia y su papel como receptor de refugiados: desafíos a la seguridad nacional	16
1.3. ACNUR	18
1.4. Ayuda Humanitaria como factor clave en la relación ACNUR-Kenia	19
a. Acta para los Refugiados 2006	20
b. Política de Confinamiento	21
c. Seguridad en el Campamento	23
d. Riesgos que impone la seguridad a las relaciones entre los refugiados y la población local	24
2. DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ENTRE ACNUR Y OTROS ORGANISMOS PARA LA ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA EN EL CAMPAMENTO	27
2.1. Estándares Internacionales de Cooperación	27
2.2. Cooperación CARE y ACNUR en la entrega de ayuda humanitaria	29
2.3. Cooperación Médicos Sin Fronteras y ACNUR en la entrega de ayuda humanitaria	31

2.4. Cooperación Programa Mundial de Alimentos y ACNUR en la entrega de ayuda humanitaria	35
3. ALTERNATIVAS AL ASENTAMIENTO DE REFUGIADOS	38
3.1. Repatriación Voluntaria	39
3.2. Integración Local	41
3.3. Reasentamiento	43
3.4. Los beneficios que ofrecen los refugiados a las comunidades de acogida	44
4. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Mapa. Presencia de ACNUR en África

Anexo 2. Mapa. Presencia de ACNUR en Kenia

Anexo 3. Cuadro. Estadísticas de Población en el Campamento por País de origen
sexo y edad

Anexo 4. Tabla. Población de Refugiados, Desplazados Internos y quienes buscaban
asilo 2011

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso busca identificar los alcances y las limitaciones políticas, económicas y de seguridad que enfrenta el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la distribución de ayuda humanitaria a los refugiados somalíes del campamento Dadaab en Kenia, entre el año 2006 y el 2012. Para ello, se planteó como primer objetivo analizar la relación entre ACNUR y el gobierno de Kenia en términos de cooperación en la provisión de ayuda humanitaria. Si bien el organismo de Naciones Unidas ha trabajado en el campamento desde su creación, recibiendo del gobierno autonomía para organizar y dirigir las funciones de protección, registro y entrega de ayudas; es el Estado quien tiene la facultad de tomar las decisiones determinantes en las operaciones que se llevan a cabo en el territorio cumpliendo así con el principio de defensa de su soberanía.

Asimismo, bajo el segundo objetivo se buscó analizar la relación entre ACNUR y otras organizaciones que funcionan en el campamento de Dadaab en materia de cooperación en la provisión de ayuda humanitaria. Para ello, el punto de partida fue la descripción de las funciones de las organizaciones humanitarias en el campamento, mediante la identificación de los principios que tienen en común y sus diferencias, determinando la protección y ayuda a los refugiados como su razón de ser. Es por ello que el proceso llevado a cabo por estas organizaciones en acompañamiento a la labor de liderazgo de ACNUR fue objeto de investigación, específicamente frente a la manera como se generan lazos entre diferentes organizaciones para poder organizar y proveer la entrega de la ayuda humanitaria.

Lo anterior dio paso a la formulación de un tercer objetivo, bajo el cual se propuso analizar las alternativas planteadas por ACNUR para la protección de los refugiados. Esto, bajo la consideración respecto a que la situación de los refugiados somalíes en el campamento de Dadaab se ha prolongado en el tiempo y por ello existe la necesidad de hallar otras salidas. Por esta razón, se profundiza en dichas alternativas para analizar los motivos por los cuales no ha sido posible su implementación, específicamente en el caso de la población somalí en Dadaab.

El método seguido por esta investigación fue cualitativo, ya que se apoyó en el análisis e interpretación de documentos tanto académicos como institucionales, que permitieron dar cuenta del rol de ACNUR como organismo de Naciones Unidas encargado del liderazgo en temas de refugiados, particularmente en el caso de Dadaab. De igual forma, es recurrente el uso de cifras respaldando que efectivamente se ha dado un aumento a través de los años en el número de refugiados somalíes en el campamento, particularmente durante el periodo 2006 al 2012.

De esta manera, se pudo establecer que los vínculos de ACNUR a nivel político y de seguridad con el gobierno de Kenia, y a nivel económico y político con diferentes organizaciones internacionales, han permitido una distribución satisfactoria aunque insuficiente de ayuda humanitaria para los refugiados somalíes en el campamento de Dadaab. Lo cual, da cuenta de la importancia de implementar otras soluciones diferentes a la creación de campos de refugiados que ACNUR propone como: la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento.

La selección de las variables se hizo teniendo en cuenta que la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados ha liderado la entrega de ayuda humanitaria en el campamento. Sin embargo, esta ha sido una labor que ha requerido el acompañamiento tanto del Estado que alberga a los refugiados, como de las organizaciones que entregan la ayuda. De todas las organizaciones que trabajan en el campamento, se escogieron según sus funciones a CARE, Médicos Sin Fronteras y el Programa Mundial de Alimentos. Esto con la finalidad de obtener un análisis general de los actores involucrados en el campamento de Dadaab. En cuanto a las soluciones duraderas, éstas fueron incluidas para entender por qué los campamentos siempre son la primera opción a la que recurre la Agencia.

Para llevar a cabo el análisis se establecieron como categorías la seguridad, la política y la economía, ya que representan los puntos positivos de la cooperación y los problemas o desafíos que implican. De esta manera, se hizo una división de las mismas según la relación de ACNUR tanto con el Estado como con tres de las

organizaciones internacionales más representativas de tipo humanitario que intervienen en Dadaab, bajo la aclaración de que todas reciben un manejo distinto. Por un lado, la seguridad y la política afectan al Estado en la medida en que este busca defender su soberanía y a la vez crear un marco de protección de refugiados que le permita tener buenas relaciones con la comunidad internacional. Por el otro, la economía y la política afectan a las organizaciones: la primera, por la financiación que dichas organizaciones deben obtener de recursos internacionales y el uso que hacen de ellos para proveer la ayuda necesaria a los refugiados; la segunda, porque es necesaria la creación de relaciones inter-institucionales que les permitan generar redes de cooperación.

Este estudio parte entonces del supuesto respecto a que las actividades que lleva a cabo ACNUR como organismo de Naciones Unidas, están estrechamente ligadas y dependen de la participación de otros actores, involucrando Estados, organizaciones internacionales y población civil. En este sentido, la entrega de ayuda humanitaria es un parámetro que permite no solo medir el nivel de coordinación y respuesta de la Agencia sino que plantea el desafío más importante que tienen todos los actores: proveer bienestar mediante la satisfacción de necesidades básicas.

Vale la pena destacar que el planteamiento inicial de la hipótesis no contemplaba la seguridad como una categoría que pudiera explicar las relaciones que se entretienen entre los actores. Sin embargo, a lo largo de la investigación se vio la importancia de incluirla dada la influencia que ejerce en las decisiones que se toman a nivel estatal y regional. Por ejemplo, la situación en Somalia afecta a Kenia por el desplazamiento transfronterizo de ciudadanos somalíes, lo que obliga al gobierno keniano a tomar medidas que pueden resultar desfavorables para la situación que viven los refugiados. De igual manera, se tiene en cuenta como categoría ya que tanto para el paradigma realista como para el liberal es clave en el mantenimiento de la estabilidad entre los actores del sistema internacional; en este sentido, su análisis en esta coyuntura se requiere en ya que permite explicar la

situación en el campamento y las medidas que se deben generar para proteger la seguridad nacional y a los refugiados.

Esta investigación también parte de la importancia que tiene para la comunidad internacional el fenómeno en ascenso del desplazamiento masivo transfronterizo de personas, tanto en países desarrollados como en países en vía de desarrollo, en los cuales de manera particular se plantea un enfrentamiento por los recursos escasos entre los nacionales y los refugiados. Es por ello que existe un compromiso en la protección de los refugiados establecido por ACNUR, el cual, deja entrever la importancia de tomar medidas eficaces, que favorezcan tanto a la población de refugiados que huye de sus países de origen en busca de ayuda, como a los Estados de acogida.

Igualmente es necesario señalar que se escogió el periodo 2006 al 2012 porque entre estos años aumentó la población somalí en Dadaab a causa de dos grandes crisis, provocando con ello la expansión del campamento. Es pertinente aclarar que Dadaab es un gran campamento que se divide en tres campamentos principales Ifo, Hagadera y Dagahaley; en ellos se concentra toda la población proveniente de otros Estados que llegan a Kenia por razones que incluyen desde conflictos en la región, hasta las sequías y hambrunas causadas por el clima variable del cuerno africano.

Así las cosas, el presente estudio de caso se divide en tres capítulos a lo largo de los cuales, se buscará explicar la relación de ACNUR con los demás actores y el papel que éste desempeña en la protección y provisión de ayuda humanitaria a los refugiados. El primer capítulo presenta una descripción general de la situación en Somalia, seguida de un análisis del papel del gobierno de Kenia en acompañamiento de ACNUR, identificando con ello la importancia que tienen ambos actores en la toma de decisiones respecto a los refugiados somalíes y la provisión de ayuda en los campamentos. El segundo capítulo analiza la cooperación entre ACNUR y otras organizaciones internacionales que desempeñan el rol de coordinadoras en la entrega de ayuda humanitaria, lo cual se analiza frente a las características específicas de cada una respecto a sus funciones en Dadaab. Ya en el

tercer capítulo se analizan las alternativas de ACNUR diferentes al campamento para de esta manera, lograr entender porque son aplicables o no al caso de los refugiados somalíes. Finalmente se establecen las conclusiones bajo las cuales se deja abierto el debate frente a este fenómeno tan común en los países en vía de desarrollo.

Se espera con este texto contribuir al análisis de la complejidad que acarrea la protección de los refugiados y la dependencia que estos crean frente a las organizaciones internacionales y el Estado de acogida, bajo la consideración respecto a que se trata de un problema de carácter internacional en la medida en que involucra los intereses de diferentes actores, como quienes participan en el campamento de Dadaab.

1. RELACIÓN DE ACNUR Y EL GOBIERNO DE KENIA FRENTE A LOS REFUGIADOS

El presente capítulo tiene como finalidad analizar los factores que enmarcan la relación entre el Estado de Kenia y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) respecto a la entrega de ayuda humanitaria a los refugiados somalíes en el campamento de Dadaab. Los vínculos que se han generado entre ambos han estado enmarcados tanto por los intereses de Kenia en mantener buenas relaciones con la comunidad internacional, como por la preocupación latente respecto a su situación interna a nivel político, económico y de seguridad. Es por ello que la coyuntura presentada con los refugiados en el campamento representa un desafío para ese Estado y para la Agencia.

A la luz de lo anterior, en la primera sección, se hace una descripción de la situación en el campamento y las causas del desplazamiento masivo de somalíes hacia Kenia. En la segunda sección, se describe de manera general el perfil de Kenia como Estado con el propósito de analizar su posición frente a los refugiados. En la tercera sección, se hace una descripción de ACNUR y la situación en el campamento. La cuarta y última sección, recoge los puntos principales que han generado cooperación y discordia entre la Agencia de Naciones Unidas y el gobierno entre los años 2006-2012.

1.1. Refugiados somalíes en el campamento de Dadaab

La creación del campamento de refugiados de Dadaab en Kenia se remonta al año de 1991, cuando debido a la guerra que se vivía en Somalia por el derrocamiento del régimen autoritario del General Siad Barre, cientos de somalíes se desplazaron cruzando la frontera y formaron algunos asentamientos en el Estado vecino. Si bien, al comienzo el gobierno keniano se mostró favor de ayudar a los refugiados, el amplio número de personas que llegaban a diario hizo que tomara la determinación de pedir la intervención de ACNUR. Esta agencia tomó el liderazgo en la

organización de los refugiados y en la creación de un campamento en el que pudiesen establecerse para recibir ayuda humanitaria.

Durante el mismo periodo, en Somalia, la Organización de Naciones Unidas (ONU) instauró los mandatos de ONUSOM I y ONUSOM II, bajo los cuales se buscaba el restablecimiento del orden y la creación de instituciones para generar una gobernanza estatal efectiva, que en ese momento era nula. No obstante, la operación se enfrentaba a la dura guerra civil originada por la atomización de clanes en busca del poder, principalmente entre facciones islamistas y anti-islamistas.

En cuanto a la crisis de refugiados que se produjo en Kenia, se pueden identificar principalmente dos causas. La primera de ellas, se generó en el año 2006 con la creación en Somalia de un Gobierno Federal Transicional, el cual, era apoyado por Etiopía y Estados Unidos con el objetivo de constituir un gobierno que propendiera por la unidad nacional y que tuviera la capacidad de hacerle frente al Consejo Supremo de Cortes Islámicas, que por su parte, buscaba crear un gobierno basado en la Shariat –ley coránica- y cuyo brazo armado, Al-Shabaab, tenía nexos con Al-Qaeda. De esta manera, Etiopía intervino en Somalia enviando tropas, desatando una guerra entre ambos grupos que produjo miles de muertes y el desplazamiento de cientos de personas a otros Estados, particularmente hacia Kenia, buscando refugio y asilo.

No obstante, Kenia –principal receptor de refugiados somalíes en la región–, cerró sus fronteras en el año 2007, argumentando tener problemas de seguridad y temor a que el conflicto llegara a su Estado, lo que dificultó aún más la situación de inestabilidad por el represamiento de personas que esperaban poder cruzar para llegar al campamento. Por tal motivo, la ONU intervino enviando alimentos y otros bienes a la población; sin embargo, los militantes de Al-Shabaab prohibieron la entrada de los mismos. Por su parte, Estados Unidos optó por limitar el presupuesto de ayuda a Somalia por considerar que parte de él podría filtrarse y ayudar al grupo terrorista, generando así numerosas críticas, especialmente por

parte de las agencias encargadas de suministrar la ayuda en el país Africano. (Gettleman 2010, párr. 1-5)

Así pues, la entrega de ayuda humanitaria se agravó durante los siguientes años, siendo una de las múltiples razones del surgimiento de la piratería en aguas de la región, junto con la falta de control estatal y el aumento de la crisis nacional, involucrando así a la comunidad internacional, puesto que los ataques eran dirigidos a embarcaciones de diferentes Estados. Por esta razón, durante el año 2009 se vio la necesidad de encontrar una salida política al conflicto, conduciendo a diálogos entre las dos facciones y a la retirada de las tropas etíopes. Empero, la corrupción del gobierno transicional y las actividades terroristas de Al-Shabaab continuaron siendo un obstáculo para el restablecimiento de la estabilidad en el cuerno africano.

Es así como el aumento de refugiados somalíes por la crisis, se evidencia en las cifras de ACNUR sobre refugiados en Kenia, que para el año 2005, es decir antes de la entrada de las tropas etíopes, era de 251.271 refugiados de los cuales 159.459 eran de origen somalí, mientras que en 2006 con el inicio de la guerra en Somalia, se produjeron “34.111 nuevas llegadas a Dadaab con una tasa promedio de 100 por día (3.000 por mes)”¹ (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR] 2011, pág.2). Esto desafió la capacidad de los campamentos para albergar a tantas personas, especialmente, teniendo en cuenta que los campamentos eran tres y que el aumento masivo de población representaba un riesgo para ella misma.

Sumado a lo anterior, en el año 2011 se generó la segunda gran crisis de desplazados somalíes hacia el campamento, en donde según datos presentados por ACNUR, la población registrada de refugiados fue de 443.428 de los cuales 97.5% eran de origen somalí. (UNHCR 2011, pág.1) Por tal razón, la ONU declaró ese año el estado de hambruna bajo el argumento de que “la tasa de desnutrición aguda entre los niños excede el 30%, más de dos personas por cada 10.000 mueren diariamente y la gente no tiene acceso a alimentos y otros bienes básicos”

¹ Traducción libre del autor.

(Organización de Naciones Unidas [ONU] 2011, párr. 6). Esta situación se produjo no sólo por la intervención de Al-Shabaab, sino también por la gran sequía que afectó la producción agrícola en el país incrementando con ello el precio de los víveres.

Aunque la situación en Somalia despertó el interés de colaborar por parte de diferentes actores internacionales, los organismos de cooperación tuvieron dificultad en distribuir la ayuda dada la situación de violencia e inseguridad en Somalia, que amenazaba no solo a las víctimas del conflicto sino también a los funcionarios de las organizaciones encargadas de brindar apoyo a la población vulnerable, reflejando con ello la falta de voluntad política por parte de los dirigentes de la nación en buscar una solución a la problemática somalí.

1.2. Kenia y su papel como receptor de refugiados: desafíos a la seguridad nacional

Kenia por su parte, se ha acogido a los principios de solidaridad internacional respecto a la situación de los refugiados mediante su protección y recepción, mostrando voluntad política en este sentido, a través de la firma de la Convención de Naciones Unidas para los Refugiados de 1951 y del protocolo de 1967, además de aceptar la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969 que también trata el tema de los derechos de los refugiados.

Esto la ha llevado a ser un Estado receptor de personas desplazadas provenientes de países como Sudán, Somalia y Etiopía, impulsadas en gran medida por los conflictos internos que se viven en gran parte de la región, debido entre otros, a los factores políticos que se generan como resultado de la lucha entre clanes tribales por el poder, acompañado además por la dificultad de constituir un marco institucional que genere Estados-Nación estables.

Lo anterior representa el contexto en el cual el gobierno de Kenia ha decidido colaborar con la comunidad internacional para responder a las demandas de la población que llega a su territorio, especialmente “por su estatus de signatario

de las convenciones de la ONU y OAU; porque no tiene cómo prevenir físicamente el flujo; y por su necesidad de probar su compromiso con los derechos humanos y la democracia, asegurando así la reanudación de la ayuda exterior de donantes que habían cuestionado el compromiso del país con esos valores”² (Crisp 2000, pág. 616). Esta posición se explica en parte, bajo el argumento de que el Estado requiere dichas ayudas para salvaguardar su economía y poder acoger a los refugiados.

No obstante, el gobierno de Mwai Kibaki tuvo que hacer frente desde el 2002 –año en que fue elegido presidente– a problemas internos, como la corrupción, los niveles de pobreza de aproximadamente un 50% de la población y el desempleo de aproximadamente 40% de los habitantes. (Central Intelligence Agency [CIA] s.f., Kenya, Economy, párr. 1) Estos factores a su vez, se pueden identificar como los causantes de la ola de violencia que afectó al Estado luego de las elecciones del 2007, en las cuales se enfrentó el Partido de Unidad Nacional (al que pertenecía el entonces presidente Mwai Kibaki) y el partido opositor Movimiento Democrático Naranja del candidato Raila Odinga. El resultado fue el inicio de una crisis interna generada por las acusaciones de que las elecciones habían sido fraudulentas, lo cual finalmente dejó un saldo de “1.500 muertos, 3.000 mujeres inocentes violadas y 300.000 personas se convertidas en desplazados internos”³ (Roberts 2012, pág. 141).

En consecuencia, lo anterior se convirtió en una preocupación para Kenia, ya que, a pesar de haber logrado un acuerdo entre los dos partidos gracias a la intervención de la ONU en 2008, la situación del país a nivel económico, político y de seguridad siguió deteriorándose. Por ende el gobierno tuvo que enfocarse más en sus ciudadanos, generando con ello que las políticas de ayuda a los refugiados extranjeros fueran condicionadas por la prioridad dada a los nacionales. Además, con el caso de Al-Shabaab y el desplazamiento de somalíes hay una tendencia constante hacia el aumento de la inseguridad, no sólo en el campamento de

² Traducción libre del autor.

³ Traducción libre del autor.

Dadaab, sino también en el campamento de Kakuma y en ciudades como Nairobi y Mombasa, tal y como se analizará más adelante.

1.3. ACNUR

ACNUR define el término ‘refugiado’ en la Convención de 1951 sobre los refugiados (capítulo 1, párr. 2) estableciendo que son aquellas personas que “[...] Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. Esta Convención a su vez establece los parámetros bajo los cuales se enmarca el régimen internacional de refugiados, el cual, tiene dos normas centrales:

[El] asilo, que se refiere a las obligaciones de los Estados a brindar protección a los refugiados que están en su territorio, y la distribución de la carga, que hace referencia a las obligaciones de los Estados a contribuir a la protección de los refugiados que están en el territorio de otro Estado. Mientras la norma de asilo está bien establecida y se basa en un marco legal y normativo fuerte, la norma de distribución de la carga es sujeto de un marco legal y normativo débil⁴. (Betts 2009, pág. 2-3)

Esto permite analizar el papel que ACNUR ha desempeñado en la protección y entrega de ayuda humanitaria a los refugiados en Kenia, destacando dos situaciones importantes con referencia a Dadaab. La primera es que el campamento fue creado por este Alto Comisionado como una solución temporal de asentamiento respondiendo a la coyuntura de desplazamiento de ciudadanos desde otros Estados, principalmente desde Somalia, el cual a pesar de los esfuerzos por generar otras soluciones, se ha prolongado durante más de veinte años. Y la segunda, es porque el Estado de Kenia ha tenido dificultades con respecto a la protección y ayuda a los refugiados, debatiéndose entre los alcances de la actuación de ese organismo de la ONU en su país y su propio rol como Estado receptor en la entrega de ayuda humanitaria.

⁴ Traducción libre del autor.

El Alto Comisionado, como organismo de Naciones Unidas ha trabajado en Dadaab para brindar el mayor apoyo posible tanto al gobierno como a la población objetivo. Lo cual, se ha podido ver reflejado en las perspectivas de apoyo y acompañamiento a nivel de educación, salud, alimentación, asistencia, participación e infraestructura. Por consiguiente, la Agencia ha tomado el liderazgo en el acompañamiento a los refugiados respondiendo a su mandato, trabajando no solo con la población asentada en los campamentos, sino también buscando programas o proyectos que puedan beneficiar de igual forma a la población local, incluyendo a los desplazados internos (2011, pág. 72-73).

Asimismo, ACNUR se ha centrado en generar apoyo financiero que permita mantener las actividades de las que se encarga tales como el registro de los nuevos refugiados, la asesoría a las personas que buscan asilo en otros países, la provisión de ayuda humanitaria, la generación de un entorno estable para los habitantes del campamento, entre otros. Para ello es necesaria la generación de infraestructura y un marco de cooperación no sólo con el Estado de Kenia sino también con otros colaboradores, incluyendo diferentes Organizaciones No Gubernamentales.

1.4. Ayuda Humanitaria como factor clave en la relación ACNUR-Kenia

La relación entre ACNUR y Kenia ha estado enmarcada en la entrega efectiva de la Ayuda Humanitaria a los refugiados somalíes en Dadaab y en la protección de los mismos bajo la consideración respecto a que:

La protección y la asistencia material están interrelacionadas. El ACNUR sólo puede ofrecer protección legal efectiva si las necesidades básicas de una persona pueden ser satisfechas; esto incluye asilo, alimento, agua, saneamiento y atención médica. Por lo tanto, la agencia coordina el abastecimiento y la entrega de estos rubros, y ha diseñado proyectos específicos para las mujeres vulnerables, los niños y los ancianos, quienes comprenden el 80% de la población refugiada 'normal'. (ACNUR s. f. a, Ayuda de Emergencia)

Lo anterior, ha planteado diferentes retos que han debido afrontar tanto la organización como el Estado, centrándose en referentes políticos y de seguridad. En primer lugar, porque Kenia ha creado una legislación dirigida a la generación de un marco regulatorio para la protección de los derechos de los refugiados, como

respuesta al creciente número de personas que llegan constantemente a su territorio, punto en el cual, ha estado acompañado por ACNUR para poder hacer efectivas las medidas. En segundo lugar, porque el gobierno ha sido el encargado de brindar seguridad a los refugiados y a los grupos de asistencia en los campamentos, para poder entregar la ayuda humanitaria. Empero, la consecución de dichas actividades se ha visto afectada por el vandalismo dentro de los campamentos, la falta de control del Estado sobre sus fronteras y la preocupación por la expansión de los refugiados somalíes a otras zonas de Kenia.

a. Acta para los Refugiados 2006

En el año 2006 el Parlamento keniano promulgó el Acta para los Refugiados, con el objetivo de reconocer sus derechos, protegerlos y asistirlos. El Acta demostró el interés del Estado por ayudar a los refugiados con una política dirigida a ellos, ya que previo a esta no existía una legislación referente al tema, adaptando allí la definición de refugiado establecida por ACNUR. En concordancia con dicha definición, se estableció el Departamento para Asuntos de los Refugiados, encabezado por el Comisionado para Asuntos de los Refugiados, quien entre sus funciones según el artículo 7, numeral d, debe “garantizar, en coordinación con las Agencias de Naciones Unidas y con otras instituciones, la provisión de instalaciones y servicios adecuados para la protección, recepción y atención a los refugiados en Kenia”⁵ (Kenya Gazette Supplement 2007, pág.4).

Esto ha significado un compromiso estatal con el respeto por los principios internacionales del humanitarismo, siendo estos “universalidad, imparcialidad, independencia y neutralidad”⁶ (Curtis 2001, pág. 13), por los que propende ACNUR como organización y bajo los cuales es una obligación internacional velar por el bienestar de todas las personas que sufren de desplazamiento y necesidades básicas insatisfechas, sin importar cuál sea su nacionalidad. De esta manera, al

⁵ Traducción libre del autor.

⁶ Traducción libre del autor.

aceptar a los refugiados, Kenia se compromete a brindarles las facilidades y el apoyo necesario, para que en compañía de la Agencia de Naciones Unidas, puedan ofrecer mejores medios de vida.

Sin embargo, la implementación de esta política de manera eficiente ha presentado ciertos obstáculos: no solamente las migraciones masivas desde Somalia por la inexistencia estatal, sino además la violencia y la hambruna, factores que afectan la toma de decisiones respecto al futuro del campamento y de los refugiados. No obstante, esta Acta es reflejo del compromiso de Kenia con el cumplimiento de la normativa del régimen de refugiados, brindando asilo temporal a los refugiados somalíes que llegan a su territorio.

b. Política de Confinamiento

Ahora bien, antes de la creación del Acta para los Refugiados, Kenia se regía por la Ley de Restricción a Extranjeros de 1973, que no estaba enfocada en los refugiados sino en la población extranjera que habitaba su territorio. No obstante, esta ley influyó en la creación de los campamentos existentes actualmente en el país, entre ellos el de Dadaab, dado que frente al flujo constante de personas el gobierno debía mantener el control sobre sus fronteras y sobre quienes las cruzaban. En este sentido, se obtiene que prima el interés estatal por mantener su soberanía, especialmente debido a los conflictos territoriales existentes con Somalia.

Así pues, la política de confinamiento en el campamento se hizo efectiva desde su creación y a pesar de la implementación del Acta para los Refugiados en el 2006, esta medida sigue vigente. Aunque la restricción al libre movimiento fuera del campamento representa una violación a ese derecho humano, Kenia se ha acogido a su principio de soberanía y a la importancia que tiene para el Estado la protección de sus ciudadanos. Gaim Kibreab, experto en asuntos para los refugiados ha identificado cinco razones que usan los Estados para asentar a los refugiados en un territorio específico, las cuales se relacionan con el caso de Kenia en particular.

[...] (1) oposición a la integración de los refugiados en las sociedades de acogida minimizando o previniendo la interacción económica, social y cultural con los nacionales; (2) evitar o reducir al mínimo los riesgos percibidos para la seguridad nacional y de la sociedad mediante el control de los movimientos y actividades de los refugiados; (3) evitar o minimizar la competencia por recursos escasos como la tierra, el pasto, el agua, los productos forestales, la vivienda, las escuelas, el transporte y las oportunidades de empleo en los sectores formal e informal; (4) evitar o minimizar los desequilibrios étnicos o religiosos a lo largo de las zonas fronterizas que pueden potencialmente causar tensión e inestabilidad política en el ámbito local y, lo más importante, (5) permite a los gobiernos receptores trasladar la responsabilidad a la comunidad internacional de donantes indefinidamente⁷. (Kibreab 2003, pág. 60)

En acompañamiento a dicha política, ACNUR ha establecido de igual forma la entrega de ayuda humanitaria exclusivamente a las personas que se encuentran registradas en el campamento. En este caso, se debe a que las provisiones de las que se dispone son limitadas, lo cual es muy importante si se tiene en cuenta el aumento constante en el número de refugiados. La Agencia y sus colaboradores distribuyen en el campamento alimentos divididos en raciones que solo se pueden adquirir con una carta especial otorgada a los refugiados, por lo cual es fundamental que permanezcan en el asentamiento ya que al salir de este, pierden el derecho a obtener ciertos beneficios. En este sentido, el campamento de Dadaab ha tomado gran relevancia en la medida en que es allí donde los cooperantes brindan ayuda a los refugiados en materia de salud, educación y protección. (Hyndman y Nylund 1998, pág. 28)

No obstante, aunque ACNUR intentó implementar desde el año 2009 la política de protección a los refugiados en las ciudades que los albergaban y a pesar de su ejecución en Nairobi, el gobierno de Kenia prohibió el registro y entrega de ayuda humanitaria a estas personas por considerar que para eso existen los campamentos, bajo el argumento de que la presencia de refugiados en las ciudades afecta a los ciudadanos, especialmente en materia de seguridad. (Teff y Yarnell 2013, *Global Urban Refugee Policy Under Threat*) Esto demuestra la limitación del organismo para reaccionar frente a políticas del Estado, ya que es sobre éste que recae la soberanía, en virtud de la cual puede decidir contravenir políticas como esta en su territorio.

⁷ Traducción libre del autor.

c. Seguridad en el Campamento

Entre las preocupaciones mencionadas anteriormente es posible destacar la importancia que tiene para el gobierno de Kenia y para ACNUR el tema de seguridad en el campamento y sus alrededores. Con las migraciones masivas desde Somalia hacia Dadaab en el año 2006, debido a los problemas ocasionados por la milicia de Al-Shabaab, existía un temor constante frente a la transnacionalización del conflicto somalí, principalmente por la infiltración de milicianos en los campamentos, que llevaran a una eventual expansión de violencia y armas en Kenia. Lo anterior entonces, se convirtió en una coyuntura para la actuación no solo de la Agencia sino también de sus cooperantes que propenden por el bienestar de los refugiados y de los funcionarios que operan en el campamento.

Dadaab es un foco de violencia debido a la gran cantidad de población y las condiciones precarias en las que viven sus habitantes. Se ha desarrollado un sistema de militancia y reclutamiento entre los líderes de Al-Shabbab, ya que allí pueden obtener alimentos y otros bienes de la población, lo cual es el resultado de la vulnerabilidad de los refugiados y su falta de protección por parte del Estado. A pesar de que el gobierno es el encargado de brindar apoyo mediante el envío de tropas con el fin de evitar la expansión del conflicto en el campamento, se ha encontrado que existen graves problemas de orden, incluso entre la fuerza pública.

Human Rights Watch (2012, párr. 5) constantemente denuncia los abusos policiales contra los refugiados en el campamento, de quienes recoge testimonios frente a la actitud de la policía, incluyendo los maltratos indiscriminados a sus habitantes. Esto ha puesto en duda el profesionalismo de los agentes y su entrenamiento para manejar las necesidades que enfrenta la población vulnerable, pues al no existir un organismo que realmente haga efectivas las sanciones ante la comisión de un delito, la impunidad se convierte en una constante contra los miembros del campamento. (Lindley 2011, pág. 34) De igual forma, el número de efectivos en el campamento es considerablemente menor al número de refugiados, ocasionando que no se pueda ejercer un control total sobre las actividades de la

población y aumentando el riesgo de cometer delitos vinculados con los grupos armados.

Por su parte, “ACNUR ha contribuido financieramente a la contratación y el despliegue de agentes de policía, la compra de equipos de comunicación y vehículos, la construcción de puestos de policía adicionales, y el montaje de grupos de patrulla (que incluyen refugiados) en los campamentos”⁸ (Song 2012, pág.10). Sin embargo, la Agencia está supeditada a la voluntad estatal, ya que Kenia buscando defender su soberanía puede tomar las medidas que considere necesarias, pues a pesar de existir un régimen de Derechos Humanos, los Estados receptores de refugiados son vistos por comunidad internacional como actores de buena voluntad, pasando por alto ciertos aspectos que implican la vulneración de derechos. Es por ello que la división de grupos étnicos al interior del campamento y las amenazas a los funcionarios de la Agencia, las ONG y los refugiados, han hecho de la inseguridad una constante en Dadaab.

d. Riesgos que impone la seguridad a las relaciones entre los refugiados y la población local

La ubicación en campamentos y las condiciones de seguridad en los mismos, demuestran la primacía del interés estatal. La restricción de movimiento impide que los refugiados se integren a la población local y aun cuando lo hacen, no pueden ejercer sus derechos como lo harían de ser ciudadanos. Para el gobierno, la integración de los refugiados tendría como consecuencia el aumento de problemas a nivel ambiental, político y económico, lo cual se puede analizar desde diferentes perspectivas.

El tema ambiental, en el caso del campamento de Dadaab, presenta una preocupación particular por “la rápida expansión de la población y la pobreza, además de la deforestación, la escasez de agua, la erosión del suelo [y] la escasez de

⁸ Traducción libre del autor.

tierras [...]”⁹ (Martin 2005, pág. 333). Esto se relaciona con la entrega de la ayuda humanitaria ya que, a pesar de recibir ciertos elementos, los refugiados deben buscar recursos que no encuentran en el campamento, por ejemplo la madera. Como el asentamiento de Dadaab se encuentra ubicado en el distrito de Garissa, a los habitantes de ese distrito les genera malestar el uso de los recursos naturales por parte de la población extranjera.

Lo anterior está estrechamente relacionado con la situación económica en el país, pues si bien Kenia es considerado uno de los Estados más prósperos en la región, la situación de pobreza es todavía un problema entre sus habitantes. La violencia y las sequías generaron escasez de alimentos en todo el cuerno africano y la población keniana no fue la excepción; ante lo cual algunos ciudadanos tuvieron que recurrir a registrarse como refugiados para poder recibir víveres y agua. La competencia por los recursos escasos entre las dos poblaciones genera tensión entre las mismas y con los funcionarios de ACNUR, ya que el servicio que ellos prestan beneficia a los habitantes de los campamentos y no está dirigido a la población local.

En materia política, los refugiados somalíes no pueden ejercer sus derechos políticos ni en su país de origen ni en su lugar de asentamiento, ya que mientras buscan asilo o pueden retornar a Somalia dependen de las condiciones impuestas por el gobierno keniano. Esta marginación política está ligada a la idea de que las afiliaciones ideológicas generan un estado de inseguridad por la presencia de Al-Shabbab y el aumento de la oposición por la división étnica. En 2011 el presidente Kibaki decidió detener el registro de los nuevos refugiados por considerar que la población que habitaba los campamentos ya excedía su capacidad y por tanto consideraba mejor el retorno de los mismos a Somalia. Sin embargo, esto es considerado una violación a los derechos ya que esta debe ser una acción que los refugiados deben emprender voluntariamente. (Teff y Yarnel 2012, pág. 1)

⁹ Traducción libre del autor.

A la luz de lo anterior, se puede establecer que la relación entre ACNUR y Kenia ha estado supeditada a los intereses del Estado y no a los objetivos de la organización, ya que a pesar de ofrecer asentamiento, el gobierno ha implementado medidas que están contra de principios como la libertad de movimiento o la generación de bienestar para la población. ACNUR ha fallado en este sentido pues aunque obtuvo por parte del Estado la potestad de manejar los campamentos, ha cedido ante las presiones gubernamentales, basadas en el interés por mantener la seguridad.

2. DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ENTRE ACNUR Y OTROS ORGANISMOS PARA LA ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA EN EL CAMPAMENTO

Luego de analizar la relación entre ACNUR y el Estado de Kenia, es necesario revisar los lazos de cooperación de la Agencia con otros organismos para analizar la manera como la lógica interinstitucional maneja la complejidad de fenómenos transfronterizos, como lo son la migración masiva y el flujo de refugiados. En este caso entonces, se analizan los vínculos de ACNUR con otro organismo de Naciones Unidas, como lo es el Programa Mundial de Alimentos, y con Organizaciones No Gubernamentales, como CARE Internacional y Médicos Sin Fronteras.

En el primer apartado de este capítulo se hace una revisión de los estándares internacionales que se establecen en temas de cooperación, haciendo énfasis en las directrices de entrega de ayuda humanitaria y protección a los refugiados. En el segundo apartado se analiza la relación de ACNUR con CARE, sus funciones y la manera en que establecen acuerdos de cooperación para solventar las necesidades de los refugiados somalíes. En el tercer apartado se describen las relaciones de la Agencia de Naciones Unidas con la organización humanitaria Médicos Sin Fronteras, señalando tanto los puntos de cooperación como las críticas que hace esta ONG a ACNUR. En el cuarto y último apartado, se establecen las iniciativas de ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos en la generación de un marco que permita la nutrición y desarrollo de los refugiados en materia alimentaria.

2.1. Estándares Internacionales de Cooperación

Dada la importancia que tienen las organizaciones humanitarias al momento de responder a una emergencia, diferentes organizaciones no gubernamentales, acompañadas por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja iniciaron en 1997 un proyecto para coordinar el seguimiento y la optimización de las respuestas a dichas emergencias, el cual se conoce como El Proyecto Esfera.

Todos estos lineamientos fueron consignados en el Manual de Esfera, con el objetivo de lograr una asistencia eficaz e inmediata por parte de las organizaciones al momento de brindar ayuda. Gracias a ello, el Manual se ha convertido en un marco de referencia para diferentes órganos de Naciones Unidas como ACNUR o el Programa Mundial de Alimentos, y para ONG como CARE o Médicos Sin Fronteras al momento de atender emergencias humanitarias.

En este sentido, el proyecto ha tomado importancia a nivel internacional en la medida en que busca generar principios de protección, mediante el establecimiento de parámetros que deben cumplir los organismos humanitarios:

Todas las organizaciones humanitarias deben velar por que sus acciones no expongan a las personas a daños adicionales (principio de protección 1), porque esas actividades beneficien en particular a las personas más afectadas y vulnerables (principio de protección 2), contribuyan a proteger a las personas afectadas por la violencia y otros abusos de los derechos humanos (principio de protección 3) y ayuden a las personas afectadas a recuperarse de los abusos (principio de protección 4). Las funciones y responsabilidades de las organizaciones humanitarias en materia de protección son, en general, secundarias frente a la responsabilidad jurídica del Estado u otras autoridades competentes. La acción de protección a menudo supone recordar a las autoridades las responsabilidades que les incumben¹⁰. (El Proyecto Esfera 2011, pág. 7)

La última acotación ratifica que son los Estados quienes en virtud de la soberanía y su poderío sobre la población tienen la obligación principal de velar por el bienestar de la ciudadanía, y en este sentido, no puede haber un desprendimiento de su función de proteger, así como tampoco es menester del mismo, delegar funciones que le competan a las organizaciones internacionales por el hecho de brindar apoyo cuando se presenta un estado de crisis.

Empero, las críticas a la ayuda humanitaria tienen que ver con la falta de cohesión en la comunicación entre quienes brindan la ayuda y quienes la reciben. La filantropía de las organizaciones está relacionada con la caridad que las mismas ofrecen a las personas en estado de vulnerabilidad, lo cual genera una relación de dependencia que se mantiene hasta que se encuentra una solución definitiva. (Harrell-Bond 2002, pág. 52-53) En el caso de Dadaab, los refugiados somalíes dependen de la labor de las organizaciones internacionales que trabajan en el

¹⁰ Traducción libre del autor.

campamento, debido a que su situación “temporal” se ha prolongado en el tiempo. La administración de la asistencia está a cargo de ACNUR y sus cooperantes, motivo por el que se esperaría que las ayudas se suministraran de manera amplia, sin embargo, las raciones son limitadas, ya sea por el tamaño de la población o por el monto del presupuesto destinado a cubrir una variedad de necesidades.

En cuanto a ACNUR, éste ha ampliado sus funciones de manera tal que puede coordinar y orientar la entrega de ayuda humanitaria a los refugiados en los campamentos y en este caso en particular en el de Dadaab, pues actúa como líder en la defensa de los derechos y la protección de estas personas. Para ello ha desarrollado un mecanismo de vinculación con otras organizaciones que igualmente prestan sus servicios a la población vulnerable que habita dichos asentamientos, con el objetivo de complementar aquellas funciones que una organización no puede cumplir por sí sola. Es por ello que,

[El] ‘Acuerdo’ es ahora un término clave en los debates sobre la cooperación entre organizaciones en el campo de la acción humanitaria y es generalmente visto como un punto de referencia sobre cómo debe ser la cooperación entre agencias de desarrollo o humanitarias. El término ‘alianzo’ refleja una serie de valores, que típicamente incluyen la igualdad, la transparencia, la responsabilidad compartida, la toma conjunta de decisiones, la confianza y el entendimiento mutuo. En conjunto, estos valores dan lugar a una mejor coordinación y rendimiento¹¹. (Mommers y Wessel 2009, pág. 160)

Así las cosas, ha sido posible identificar compañeros clave de la Agencia en la implementación de las políticas de acción humanitaria, como lo son CARE Internacional, Médicos Sin Fronteras y el Programa Mundial de Alimentos.

2.2. Cooperación CARE y ACNUR en la entrega de ayuda humanitaria

CARE Internacional en Kenia es una de las Organizaciones No Gubernamentales que trabaja desde 1968 bajo el liderazgo de ACNUR en “operaciones de refugiados y de emergencia, salud, vivienda, agua y sanidad, además del VIH/Sida”¹² (CARE s. f., About us). Al igual que otras organizaciones, trabaja bajo principios

¹¹ Traducción libre del autor.

¹² Traducción libre del autor.

internacionales de responsabilidad social con el objetivo de proveer bienestar e igualdad entre las comunidades de refugiados, principalmente en el campamento de Dadaab.

La relación de esta organización con ACNUR está basada en la cooperación inter-institucional, bajo la cual, se ha buscado implementar proyectos con los que se pueda lograr un progreso en la comunicación con los refugiados. Uno de ellos es el sistema de Comunicación con la Comunidad, que se ha desarrollado en parte gracias a la iniciativa de diferentes cooperantes en el campamento, entre ellos CARE y la Agencia de la ONU. (UNHCR y CARE 2012, pág. 2) Esta a su vez, ha mejorado la comunicación entre los refugiados somalíes, quienes son representados por líderes minoritarios al momento de exponer sus necesidades, y las organizaciones, de las cuales depende que las personas que habitan en el campamento tengan conocimientos claros sobre los derechos, deberes y beneficios que reciben de la ayuda humanitaria.

Para que el funcionamiento de este sistema de comunicación sea exitoso es necesario que éste tenga continuidad en todo el campamento, por lo cual no debe enfocarse en grupos específicos y más bien atender a todas las inquietudes y necesidades de la población. Este punto está ligado a la entrega de ayuda humanitaria, en la medida en que permite a los refugiados y a los representantes de las organizaciones en el campamento crear mecanismos de participación más amplios con el objetivo de reducir el nivel de dependencia existente hacia la entrega de ayuda humanitaria y más bien propone (como es objetivo de CARE), el empoderamiento de las comunidades.

En este sentido, la estrategia debe servir para identificar y mejorar las condiciones de vida en Dadaab, asegurando que las capacidades productivas de sus habitantes puedan ser desarrolladas, ya que como no hay certeza sobre la evolución en la situación de Somalia y la posibilidad de implementar soluciones distintas al campamento, la población debe recibir servicios básicos. No obstante, esto se puede ver limitado por las diferencias ideológicas, las cuales se convierten en un obstáculo en la comunicación entre las instituciones con ideología occidental y los

refugiados, cuyos valores están arraigados en su mayoría a las creencias tradicionales de la religión islámica.

En cuanto a la comunidad local que habita el distrito de Garissa (donde se encuentra ubicado el campamento), CARE también se ha preocupado por desarrollar programas que incluyan a esta población. A pesar de ello, ha debido enfrentarse a los problemas de comunicación, seguridad y generación de vínculos en este aspecto con otros organismos. Esto en parte se encuentra relacionado con el enfoque de ACNUR en los refugiados, pues si bien implementa medidas en prestación de servicios y generación de infraestructura de la cual puede beneficiarse la población local, la situación de pobreza en la región no puede ser resuelta por los organismos ya que es una obligación constreñida a los deberes del Estado.

De igual manera, ACNUR, es la que puede llevar a cabo el liderazgo y dirección de las operaciones, ya que es la primera instancia a donde recurren los refugiados cuando llegan, lo que permite tener los registros que identifican la población que se beneficiará de la entrega de ayudas y de sus necesidades. Por este motivo, obtiene información que puede compartir con organizaciones como CARE, para crear estrategias que conlleven a respuestas rápidas y un mejor manejo a las situaciones de crisis. Por ejemplo, el desplazamiento masivo de somalíes hacia el campamento generado por la hambruna, impuso un reto a las organizaciones en cuanto al nivel de estructuración de estrategias para generar respuestas efectivas en menor tiempo.

2.3. Cooperación Médicos Sin Fronteras y ACNUR en la entrega de ayuda humanitaria

Médicos Sin Fronteras [MSF] es una organización internacional humanitaria, cuyo objetivo es proveer servicios de salud a las personas vulnerables. En este sentido, trabaja alrededor del mundo de manera independiente y su financiación se basa en la recolección de fondos principalmente de actores privados. Así pues, la

organización está comprometida con quienes son víctimas del conflicto armado, desastres naturales o el cambio climático. En el caso de Kenia su llegada se dio en el año de 1987 y desde entonces sus funcionarios han trabajado tanto con la población local, como con los refugiados que ahora habitan los campamentos. MSF hizo contribuciones significativas en el área de salud en el asentamiento de Dadaab, evitando muertes por desnutrición durante la crisis de desplazados generada por la hambruna en Somalia en el año 2011.

Esta organización, a diferencia de CARE y aunque tiene alianzas con ACNUR, se ha caracterizado por trabajar de manera independiente del gobierno de Kenia y de otras organizaciones en el campamento. Por esta razón, sus funcionarios son vulnerables ante las dificultades en materia de seguridad, tema en el cual la agencia participa de manera activa pues lidera la comunicación con el gobierno nacional, que finalmente es el encargado de brindar apoyo en este sentido. Así pues, al dirigir las operaciones que se llevan a cabo con los refugiados y al estar en contacto frecuente con el gobierno, ACNUR puede exponer ante el mismo las preocupaciones respecto a la seguridad militar de quienes trabajan en Dadaab prestando sus servicios.

En octubre de 2011, dos trabajadoras de MSF fueron secuestradas en los campos de refugiados de Dadaab (Kenia), mientras realizaban actividades humanitarias de atención a los refugiados somalíes. MSF condenó el secuestro e hizo un llamamiento para la liberación sin condiciones de sus dos compañeras. A consecuencia de este incidente, MSF suspendió temporalmente algunas de sus actividades médicas en Dadaab, manteniendo las más vitales en el hospital de 243 camas de la organización. (Médicos Sin Fronteras [MSF] 2011, pág. 6)

MSF tiene un hospital en el campamento de Dagahaley en donde atiende a cientos de refugiados, no obstante con la situación del secuestro de sus funcionarios se suspendieron varias actividades y parte del personal se fue de los campamentos. Además, el alto número de refugiados sobrepasa a quienes prestan los servicios de salud y por ello la situación en el asentamiento en este sentido es grave, ya que es claro que la prestación de atención especializada requiere de personal capacitado. En este sentido, la organización destaca en varios informes que, si bien las organizaciones encargadas de distribuir ayuda humanitaria en términos de bienes materiales –alimentos, agua, letrinas– hacen un esfuerzo para que estos lleguen a

toda la población, la asistencia aún no alcanza una cobertura suficiente que permita evitar la generación de enfermedades, entre las que se destaca la preocupante desnutrición en los niños.

Ahora bien, la independencia de MSF hace que tenga una posición neutral y en este sentido es posible señalar los desacuerdos con algunas de las políticas de ACNUR. Por ejemplo, la Agencia defiende la libertad de movimiento de los refugiados por tratarse de un derecho fundamental, oponiéndose a la situación que se presenta en el campamento en donde se implementa una política de restricción de movimiento. Esta ONG, está completamente en contra del establecimiento de asentamientos ya que estos generalmente no tienen servicios de agua, infraestructura, letrinas, víveres y comodidades que los refugiados podrían obtener de no restringirse el libre movimiento. Además, como organización enfocada en la salud, existe la consideración de que campamentos como este facilitan la propagación de enfermedades, teniendo en cuenta la sobrepoblación en espacios reducidos.

Gracias a su labor, los funcionarios de MSF conocen las necesidades de los refugiados y por ello la organización ha creado su propio manual de directrices, con ayuda de las cuales los grupos humanitarios pueden identificar las prioridades de la población vulnerable y aumentar su calidad de respuesta frente a una crisis. Al igual que en el manual del Proyecto Esfera, la organización destaca y está de acuerdo en que la “supervivencia depende de cuatro factores: agua y saneamiento, comida, refugio y salud”¹³ (Hanquet, et al. s. f., pág. 17). No obstante, para poder proveer dichos factores, es necesario generar un sistema de comunicación que permita conocer no sólo las necesidades, sino también las creencias y restricciones impuestas por valores culturales, que impiden en muchas ocasiones – especialmente en el caso de la salud- que la gente acuda a obtener el servicio por ir en contra de las mismas.

¹³ Traducción libre del autor.

La situación de salubridad en el campamento destaca que las medidas tomadas para la prestación de un servicio ágil, son opacadas por la inseguridad y el alto número de refugiados en relación con el número de funcionarios que proveen bienestar en temas de salud a la población. El objetivo de MSF, ha sido claro en el sentido en que busca destacar la importancia de la asistencia como método de generación de protección. Esta relación está igualmente ligada al rol que ha desempeñado ACNUR coordinando la prestación de la ayuda humanitaria, liderando a las demás organizaciones frente a las funciones que deben cumplir. La base de ello radica en que no deben sobreponerse intereses especiales de las organizaciones y tampoco se deben implementar programas que vayan en contravía de los resultados que se esperan a nivel global con el trabajo efectuado en el campamento.

Asimismo, ACNUR ha formulado una guía para las organizaciones encargadas de proveer servicios de salud a los refugiados. En ella se remite específicamente al cuidado de la salud pública, estableciendo principios básicos de ayuda humanitaria en este tema, diferenciando los grupos de interés, los tipos de asistencia, la calidad del servicio, la inclusión, el acceso, entre otros. (UNHCR 2009, pág. 7-9) En el caso de Kenia, como los refugiados no pueden acceder al sistema de salud estatal, ha sido necesario generar dentro del campamento una estructura hospitalaria. Sin embargo, sus instalaciones son precarias y los fondos necesarios para cubrir a toda la población son insuficientes, es por ello que las organizaciones deben trabajar de manera conjunta en mejorar la capacidad de atención a los refugiados somalíes. En este sentido, todas las personas que se encuentren registradas deben recibir asistencia médica si lo requieren. No obstante, MSF brinda apoyo a toda la población, incluyendo a los habitantes locales y a quienes se asientan alrededor de los campamentos.

2.4. Cooperación Programa Mundial de Alimentos y ACNUR en la entrega de ayuda humanitaria

Por otra parte, el trabajo de protección y entrega humanitaria ha estado ligado a la importancia que tiene en las crisis de refugiados la entrega de alimentos a la población afectada. Dadaab ha sido objeto en la coordinación del trabajo conjunto entre dos organismos de Naciones Unidas: ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), ambos regidos por las directrices de cooperación encaminadas a aliviar las necesidades de la población. Sus fondos provienen de la ayuda internacional enmarcados en las donaciones privadas y las contribuciones de los Estados. El PMA provee alimentos a personas vulnerables, enfocándose en la nutrición y en la influencia que esta tiene en la capacidad de desarrollo de las mismas.

Con la crisis ocasionada por el cambio climático, el PMA ha visto la necesidad de generar proyectos que puedan proveer un sistema alimentario mejor constituido, en donde se desarrollen capacidades productivas que puedan mejorar la actividad agrícola en la región.

Estas actividades se centran en la recogida de aguas pluviales para el uso humano y la ganadería, conservación del suelo y del agua, la rehabilitación de tierras agrícolas degradadas y la producción de cultivos resistentes a la sequía. A través de los activos nuevos o rehabilitados, y el desarrollo de las habilidades pertinentes, las comunidades pueden mejorar su capacidad de adaptación al cambio climático y pueden invertir en un futuro más sostenible¹⁴. (World Food Programme, s. f., Kenya, WPF Activities, párr. 3)

Sin embargo, la distribución de alimentos ha presentado un reto para los dos organismos en la medida en que la población aumentó con la crisis generada por el conflicto en Somalia en 2006 y por la hambruna, debido a la sequía y el cambio climático. La desertificación de la zona en donde se encuentra ubicado el campamento de Dadaab, también constituye un obstáculo pues las tierras no son cultivables y por ende no se pueden producir alimentos. Esto frenó el desarrollo de actividades que pudieron ser exitosas en el campamento luego de la crisis en 2011 ya que muchos de los refugiados somalíes practicaban el pastoreo y la agricultura,

¹⁴ Traducción libre del autor.

lo cual podía servir como una forma de vincularlos a la economía, de forma tal que mediante la realización de esas actividades económicas pudieran dejar de lado la dependencia hacia las organizaciones internacionales en Dadaab.

Con base en lo anterior, la alianza del PMA con ACNUR en la asistencia a los refugiados se puede analizar desde el concepto de Seguridad Alimentaria, según la cual, “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, sanos y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida activa y sana” (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996, num. 1). En este sentido ambos organismos han trabajado en un esquema de cooperación en donde la Agencia lleva el registro de los refugiados y les entrega una “Tarjeta de Raciones”, con la cual las personas pueden acudir cada quince días a reclamar en las instalaciones del PMA en el campamento productos como aceite, agua y maíz que les permitan suplir sus necesidades nutricionales.

El problema de este esquema de cooperación es que cuando se presentan migraciones masivas de personas hacia el campamento, como sucedió en el año 2011, el trámite de los registros se obstaculiza por el aumento del número de refugiados, lo cual hizo que muchas personas no pudieran obtener sus raciones de alimentos. Además, según los somalíes que habitan Dadaab, las porciones que allí les entregan no alcanzan para alimentar durante quince días a todos los miembros de una familia y a sus parientes, amigos o conocidos que llegan al campamento. Esto ha generado críticas por parte de los funcionarios de MSF, ya que de las raciones y el tipo de alimentos que se brinden a los refugiados dependen del nivel de nutrición, considerando además que hay enfermedades que se podrían evitar prestando un mejor servicio en la distribución de los víveres.

Ambos organismos son criticados además porque la ayuda que brindan está fijada a corto plazo, es decir que no se proponen soluciones estables o duraderas que permitan a la población generar su propio desarrollo sino que tienden a prolongar la existencia de campamentos, haciendo con ello que los refugiados se

vuelvan vulnerables y dependientes de esa asistencia. (Barkin, 2006, pág. 85-86) Este tipo de ayuda puede considerarse de corte paternalista ya que genera efectos adversos en la población.

Por otra parte, el tiempo de existencia del campamento ha generado que deje de ser un fenómeno transitorio y se convierta en un caso normal para la comunidad internacional, pues de no producirse una crisis, la situación de estas personas deja de tener interés o es olvidada. El problema radica en que estas organizaciones dependen de los fondos que recaudan de la ayuda internacional y que además estos deben ser repartidos entre todas las operaciones que ejercen alrededor del mundo.

Así las cosas, se puede establecer que la entrega de ayuda humanitaria en el campamento se ha basado en parámetros internacionales de cooperación, como lo son los lineamientos del Proyecto Esfera, lo cual demuestra un avance en los vínculos que se entretajan entre las diferentes organizaciones humanitarias alrededor del mundo. Empero, la labor en Dadaab ha estado enmarcada por la inestabilidad en la zona: los cambios climáticos, los conflictos no solo internos sino también de los países vecinos, la falta de territorio y el aumento en las migraciones de refugiados somalíes, limitando con ello el margen de maniobra de las organizaciones para hacer cumplir sus funciones de manera efectiva.

3. ALTERNATIVAS AL ASENTAMIENTO DE REFUGIADOS

El presente capítulo busca analizar las alternativas que propone ACNUR a la población refugiada, como lo es la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento, los cuales se constituyen como soluciones permanentes, diferentes a la creación de campos de refugiados, los cuales se establecen de manera temporal. Se estudiará entonces la aplicación de estas tres soluciones al caso de los refugiados somalíes en Dadaab, determinando la viabilidad de su implementación y teniendo en cuenta además que estas soluciones abarcan exclusivamente a los desplazados por motivos de persecución, tal y como lo establece la definición de refugiado en la Convención de 1951 y no por otros motivos como el cambio climático o los desastres naturales.

Vale la pena resaltar que para la efectividad de estas medidas es necesaria la voluntad política de los gobiernos y en general de la comunidad internacional. La financiación de las organizaciones humanitarias está dada por la condición de proveer ayuda a los refugiados, pero ha sido dejada de lado la importancia que tiene, tanto para el Estado receptor como para el Estado de donde parten los refugiados (que en su gran mayoría son países en vía de desarrollo), la ejecución de soluciones duraderas.

Aproximadamente el 90 por ciento de los más o menos diez millones de refugiados en el mundo son de países en desarrollo y más del 90 por ciento de estos refugiados permanecerá en países en desarrollo, ya sea estableciéndose en el país del primer asilo o siendo repatriados a sus países de origen. Pocos refugiados del tercer mundo ya están asentados, ya sea en otros países en desarrollo o, más comúnmente, en países desarrollados. Los refugiados de los países menos desarrollados están siendo ayudados por y en países menos desarrollados¹⁵. (Stein 1986, pág. 265)

Si bien la situación que se describe data de años atrás, es posible señalar que ésta aún se replica alrededor del mundo; lo cual refleja los problemas para detener el flujo masivo transfronterizo de personas a causa de la violencia o persecuciones políticas. De igual manera, demuestra que hay una carencia de cohesión entre los elementos que conforman el Estado y la generación de bienestar a sus habitantes.

¹⁵ Traducción libre del autor.

De acuerdo con lo anterior, a lo largo del capítulo se hará un análisis de cada solución duradera y las implicaciones que estas tienen para los refugiados somalíes en Dadaab. Esto teniendo en cuenta la situación en el campamento, la participación de ACNUR en las políticas y la inestabilidad del gobierno keniano generada por las coyunturas internas que afectan a su población y por los problemas ocasionados por la prolongación de la existencia del asentamiento en donde se encuentran los refugiados. Para finalizar, se analizarán los argumentos frente a la creación de un entorno estable en el campamento de Dadaab que permita generar desarrollo para la población, defendiendo con ello que los refugiados pueden tener efectos positivos en la comunidad receptora.

3.1. Repatriación Voluntaria

ACNUR define la repatriación voluntaria como aquella situación en donde bajo condiciones de “seguridad y dignidad”, los refugiados pueden retornar a sus lugares de origen. El retorno seguro,

[...] se realiza en condiciones de seguridad jurídica (como amnistías o garantías públicas de seguridad personal, integridad, no discriminación y libertad del temor de persecución o del castigo al retornar), seguridad física (incluida la protección contra los ataques armados y las minas en las rutas, si no se pueden eliminar las minas al menos deben ser demarcadas en los lugares de asentamiento) y seguridad material (acceso a la tierra o a los medios de subsistencia). (ACNUR, 1996, pág. 12)

Esta solución es la más deseada por la agencia y sus colaboradores, ya que permite a las personas recobrar sus raíces, mediante la recuperación de su nacionalidad, la cual representa los valores culturales y sociales arraigados a un territorio, elementos que conforman al Estado y que finalmente enmarcan los vínculos entre este y su población. No obstante, la condición de voluntariedad es la que realmente determina si el retorno es viable o no, ya que implica que la persona tome la decisión de regresar por iniciativa propia y no por algún tipo de coerción.

La repatriación es vista en los países receptores como una solución necesaria, ya que el compromiso que adquieren con la comunidad internacional al recibir a los refugiados se convierte en un reto constante por los deberes que

adquiere, como proteger y acoger a la población que llega a su territorio. De esta manera, se considera que,

Una razón para hacer tanto énfasis en la solución de repatriación es que en situaciones de flujo masivo, los Estados receptores, especialmente de países en desarrollo, no pueden darse el lujo de llevar la carga de los refugiados por un largo periodo de tiempo, a menos que la carga –de asilo y financiación– sea significativamente compartida con la comunidad internacional¹⁶. (Chimni 1993, pág. 145)

Este es el caso de Kenia en donde a partir del aumento de la llegada de refugiados en 2006 y 2011, el gobierno decidió replantear su actitud frente al mantenimiento de los somalíes en el territorio, amenazando incluso con devolverlos a su país de origen durante la hambruna, lo cual va en contravía del principio de non-refoulement¹⁷. No obstante, el gobierno de Kibaki –como se vio en el primer capítulo– siempre se ha debatido entre cooperar en la protección de los refugiados o mantener sus propios intereses, ya que la comunidad internacional no se ha involucrado activamente como era de esperarse. En realidad, son las organizaciones internacionales las que cooperan en el campamento, razón por la cual no se ha logrado una solución que permita recuperar el territorio ocupado por los refugiados, el cual cada vez se extiende más. El gobierno de Kenia espera una mayor participación internacional que pueda aliviar los problemas que generan los refugiados.

De igual forma, la repatriación voluntaria presenta varios riesgos como el eventual retorno al país de acogida, la exacerbación del conflicto en el país de origen y las amenazas a los refugiados o que la vida de estos corra peligro. Aunque ACNUR sostiene que esta solución debe llevarse a cabo en situación de restablecimiento de la seguridad, esta no puede ser garantizada a menos que sea el Estado de origen quien la garantice, siendo el gobierno nacional el que debe proveer las condiciones necesarias para el retorno. No obstante, el papel de ACNUR es garantizar que el retorno sea voluntario y por lo tanto, debe hacer un

¹⁶ Traducción libre del autor.

¹⁷ En derecho internacional se define como la prohibición de devolver a su lugar de origen a aquellas personas que en él corren peligro, de manera tal que se considera una norma de estricto cumplimiento por parte de todos los Estados y que generalmente está ligada a la protección de refugiados.

seguimiento de las condiciones después de que este se efectúe. Para ello trabaja en colaboración con los gobiernos y ONGs en la reubicación de las personas cuando es necesario y en acompañar al Estado en el monitoreo de los retornados para proveerles seguridad.

Ahora bien, el reasentamiento voluntario para los refugiados somalíes no era considerado como una opción ni siquiera hasta el año 2012, puesto que como se mencionó al inicio del capítulo estas soluciones contemplan el desplazamiento por motivos políticos, religiosos y étnicos. Por lo tanto, el problema social que se vive en Somalia no permite que la población retorne a su territorio. El conflicto entre etnias que vive el país no ha podido ser resuelto y quienes huyeron de la violencia cruzando varios kilómetros por motivos de persecución o afiliación política no pueden regresar. Esto implica entonces que las condiciones de asentamiento prolongado se seguirán extendiendo, a menos que se genere en Somalia la tan deseada estabilidad política. Sumado a lo anterior, el conflicto de este país data de décadas por lo que la aplicación de la repatriación es poco probable.

Empero, si las condiciones de vida en el Estado de origen de los refugiados mejoran y la Agencia de Naciones Unidas tiene garantías sobre ello, la Convención de 1951 establece que cuando cambian las circunstancias por las cuales una persona se convierte en refugiado o éstas se eliminan, cesa el reconocimiento como refugiado y debe retornar al país. Aunque esto no sucede de manera automática, pues las cláusulas que lo establecen se usan de manera exclusiva en casos especiales y no es una regla general.

3.2. Integración Local

Luego de analizar las posibilidades de la repatriación voluntaria, se establece el análisis de la integración local, la cual según ACNUR se genera en tres niveles:

Legal: a los refugiados se les otorga progresivamente un más amplio rango de derechos, similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos, que lleva eventualmente a obtener la residencia permanente y, quizás, la ciudadanía; Económico: los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local; Social y cultural: la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad. (ACNUR s. f. b, Integración Local)

La crítica a esta solución es que cuando se trata de flujo masivo de refugiados, la población es aislada en campamentos y no tienen la posibilidad de interactuar y relacionarse con la población local. Esto sucede en el caso de Dadaab como se explicó anteriormente, ya que el gobierno aplica la política de confinamiento que imposibilita que los refugiados puedan trabajar y limita el libre movimiento, haciendo que la integración local no sea posible para los refugiados. Además el problema de la escasez de recursos hace que el gobierno oriente sus intereses de protección hacia su propia ciudadanía más que a brindar oportunidades a los refugiados.

Si se genera la integración local, tienen más posibilidades de obtenerla los solicitantes de asilo que están asentados en las zonas urbanas. Al tener libertad de movimiento y poder generar vínculos con la población local, mediante relaciones de trabajo, estudio y demás, es factible que dicho sector de la población pueda crear lazos que le permitan adaptarse a la cultura y volverse parte del Estado receptor. Este es un ejemplo común de los refugiados somalíes que habitan Nairobi y ejercen actividades afines a las que realizaban en Somalia. El problema que se puede presentar es que sean remitidos a los campamentos por ser refugiados, ya que además, por no ser ciudadanos no tienen protección legal y tampoco pueden acceder a los servicios de ayuda que se ofrecen en los campamentos. (Campbell 2006, pág. 399)

De esta manera, la integración local no es contemplada como una solución a la situación de los refugiados somalíes del campamento de Dadaab. Ya que existen muchas restricciones sobre ellos, las cuales generan dependencia de la ayuda humanitaria y de la asistencia que proveen las organizaciones internacionales. Tal coyuntura está lejos de ser resuelta y constituye un problema no sólo para Kenia

como Estado receptor y encargado de mantener a esa población en su territorio, sino también para la comunidad internacional, que aunque está representada en las organizaciones aún no se ha visto afectada por la situación en la región. Esta es una alternativa que involucra a cientos de personas y requiere mayor voluntad política de los actores involucrados.

3.3. Reasentamiento

El reasentamiento es la solución a la que más recurren los refugiados alrededor del mundo. Sin embargo, también presenta dificultades ya que son pocos los países que la ejercen. Esta implica que la persona pueda ser reubicada desde el primer Estado de asilo a un tercer Estado que desee acogerle con el fin de brindarle bienestar. La prestación de este servicio involucra activamente a ACNUR con los Estados, ya que esta Agencia se encarga de llevar a cabo el trámite de solicitud de asilo y en este sentido, mantiene un diálogo directo con los gobiernos que tienen capacidad de recibir refugiados. No obstante, esta solución solo se brinda en casos específicos y la Agencia no tiene capacidad de dar garantías a ese respecto.

Para esta labor, ACNUR ha creado el Manual de Reasentamiento, en el cual establece los parámetros de dicho proceso mediante la identificación de los desafíos que implica la integración local en este caso. Además, destaca las virtudes de los refugiados que los hace atractivos para la comunidad receptora, esto con el fin de generar interés en más Estados para que participen en la admisión de estas personas con necesidades especiales y que puedan vincularse de manera activa al Estado generando beneficios.

De igual forma, la Agencia ha establecido las pautas de identificación de aquellos que cumplen los requisitos para ser aceptados en otro Estado: pueden aplicar a ella quienes son perseguidos o amenazados en el país de asilo, quienes han sobrevivido a violencia sexual, de género y a la tortura, a quienes tienen necesidades médicas especiales que no pueden ser tratadas adecuadamente en país de asilo, quienes buscan reunirse con su familia, a niños y adolescentes que no

tengan familia o relaciones de ningún tipo en el país de asilo, los adultos mayores y quienes habiendo agotado los demás recursos no pueda integrarse a la comunidad local ni regresar a su país de origen. (ACNUR 2011 , pág. 39-40)

En el caso de la población somalí en Dadaab, por tratarse de flujos masivos de refugiados, muchas personas argumentan al momento de registrarse en los campamentos que son perseguidos por motivos políticos, religiosos o étnicos. Empero, los funcionarios de ACNUR no pueden verificar todas las solicitudes y exigen documentación que respalde la información brindada por los refugiados. Esto representa un problema pues la persecución no es el único motivo por el cual migran los refugiados somalíes de su país. En esta medida, el número de personas que pueden aplicar a solicitar asilo en un tercer Estado son muchas, pero no todas lo hacen por la lentitud en los trámites, pues muchas solicitudes se demoran años en obtener respuesta y en algunos casos nunca llegan. Además, otro factor que influye en que los refugiados no recurran a esta solución, es que en el campamento reciben ayuda humanitaria y de alguna manera obtienen beneficios que de otra forma no podrían obtener por fuera de él.

3.4. Los beneficios que ofrecen los refugiados a las comunidades de acogida

La implementación de soluciones duraderas para los refugiados somalíes en el campamento de Dadaab están lejos de alcanzarse pues el conflicto continúa los asentamientos cada vez reciben más refugiados. Ellos a su vez, representan para Estados como Kenia un problema en distintos niveles –ambiental, económico, político de seguridad y social– como se explicó anteriormente. Sin embargo, los refugiados pueden brindar al Estado de acogida numerosos beneficios en estos aspectos también, ya que gracias a su presencia:

Los campamentos de refugiados se convierten en depositarios de recursos tales como suministros de socorro y ayuda alimentaria, vehículos, equipos de comunicación, empleo y contratos de transporte con los organismos de socorro y otros materiales localmente valiosos y escasos. Los propios refugiados aportan capital humano en la forma de trabajo, las habilidades y el espíritu empresarial, y son conductos para el flujo de remesas. Como la mayoría de las situaciones de refugiados en África son prolongadas - permanecen refugiados en los países de acogida durante muchos años - estos recursos están disponibles para el país de acogida durante un período prolongado de tiempo. Además, los refugiados son, aunque sólo sea por un breve estallido de la atención internacional, un fenómeno muy visible, capaz de centrar la atención en las regiones que normalmente se pierden a la vista del público. Por lo tanto, representan la influencia política de los actores con experiencia, incluido el propio Estado¹⁸. (Jacobsen 2002, págs. 577-578)

Argumentos como este respaldan los efectos positivos de los refugiados en las poblaciones de acogida, especialmente en el tema económico. Aunque existe una preocupación por los recursos escasos, esa forma de integración en la comunidad local ayuda al crecimiento de los Estados en la medida en que estos generalmente también se caracterizan por estar en vía de desarrollo.

No obstante, estos aspectos positivos respecto a la llegada de refugiados a un Estado receptor dependen de la voluntad política del mismo y de las organizaciones internacionales mediante un trabajo conjunto en el empoderamiento de la población de refugiados acompañando el desarrollo también de la población local, además de la creación de vínculos entre ambas poblaciones.

Así las cosas, se puede establecer que la situación en el campamento de Dadaab para los refugiados somalíes seguirá prolongándose ya que no es posible adoptar ninguna alternativa como la repatriación voluntaria, la integración social o el reasentamiento, ya que aunque se pueden considerar como viables, en el caso particular de Kenia, son determinantes los aspectos económico, político y de seguridad, tanto en la protección de su soberanía como la de sus propios ciudadanos. En este sentido, se consideran más los problemas que acarrea recibir constantemente el flujo masivo de refugiados que las ventajas que estos puedan traer al Estado.

De igual manera, es pertinente señalar que debido a la situación de vulnerabilidad que se vive en Somalia, la migración transfronteriza seguirá siendo

¹⁸ Traducción libre del autor.

una constante en el panorama hasta que se establezca la situación en ese país. Empero, Kenia continúa albergando a la población sin que se pueda establecer un panorama claro sobre lo que sucederá si no mejora el escenario en el cuerno africano.

4. CONCLUSIONES

La entrega de ayuda humanitaria a los refugiados somalíes en el campamento de Dadaab en Kenia por parte ACNUR y sus colaboradores depende de la coyuntura que plantea la situación que se vive en el cuerno africano. No solo por la inestabilidad política y de seguridad que se presenta en Somalia sino también porque ello afecta a Kenia como receptor de refugiados. De esta manera, la Agencia de la ONU ha debido buscar diferentes maneras de cooperar con el gobierno en el sentido en que pueda mejorar las condiciones de vida de los refugiados en el campamento.

Como se mencionó durante el primer capítulo, esto plantea diferentes desafíos a nivel político en la medida en que Kenia ha creado leyes que si bien buscan proteger y beneficiar a los refugiados, ha dictado otras como la restricción del libre movimiento, que viola este derecho fundamental y limita a los residentes del campamento a las condiciones que allí existen. No obstante, el argumento que respalda ACNUR en este aspecto es el registro y posterior control de los refugiados que llegan a los campamentos para poder hacer entrega de la ayuda humanitaria.

De igual manera, la seguridad plantea un reto no sólo porque el Estado vela por el bienestar de sus habitantes, sino que para este es primordial la defensa de su soberanía. Al existir un conflicto en Somalia el riesgo de la expansión del mismo mediante las migraciones transfronterizas de personas amenaza el control del Estado sobre su territorio y genera situación de inestabilidad en los asentamientos. Los refugiados somalíes que habitan Dadaab, han sido por su parte, víctimas de la violencia tanto en su país de origen como por parte de la policía keniana; por lo cual, se hace necesaria la participación de la comunidad internacional, en este caso representada en organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Lo anterior, permite dar cuenta de la importancia de ampliar las funciones de ACNUR ya que si bien no es menester del mismo entregar ayuda humanitaria, sí colabora con otras organizaciones para facilitar la obtención de la misma por parte de los refugiados. Lo cual, muestra una evolución en la participación activa de las

organizaciones en el sistema internacional como actores de vital importancia, incluyendo tanto a las organizaciones intergubernamentales como a las no gubernamentales. La relevancia que tiene el aspecto humanitario como parte de la agenda internacional representa un cambio en la manera como se distribuyen las funciones, demostrando con ello la importancia del papel que juegan los diversos actores de la comunidad internacional.

Así pues, la situación de los refugiados que habitan los campamentos es alarmante, ya que sin control estatal estos se convierten en focos de violencia, pobreza y enfermedades, además del hacinamiento debido al gran número de personas que allí residen. Por ello, satisfacer sus necesidades se convirtió en un reto de varias dimensiones para las organizaciones humanitarias: a nivel económico, porque dependen de la búsqueda de fondos que son repartidos en diferentes coyunturas y no específicamente en Dadaab; a nivel político, ya que las organizaciones no pueden intervenir sin la voluntad del Estado y deben constreñirse a jugar un papel de apoyo más que de toma de decisiones. Por lo tanto, se puede establecer que aunque exista cooperación, diversos factores impiden crear soluciones que se prolonguen en el tiempo.

Asimismo, aunque se planteen diversas alternativas, todas dependen de la voluntad política de los Estados en cooperar. La repatriación voluntaria hace parte de la estabilidad que pueda brindar el Estado de origen a los refugiados para garantizarles seguridad, lo cual, para el caso de los refugiados somalíes dado el conflicto y el cambio climático en Somalia, aún se encuentra lejos de ser posible. De igual manera, el reasentamiento implica la participación de terceros Estados, principalmente en vías de desarrollo que deseen acoger a los solicitantes de asilo, empero dada la cantidad de refugiados somalíes el trámite es lento y la documentación requerida obstaculiza el proceso. Finalmente la integración local depende del Estado de acogida, lo cual, Kenia ha constreñido mediante la limitación del libre movimiento a los campamentos.

Si bien se contemplan diferentes soluciones a largo plazo, ninguna ha podido ser aplicada de manera efectiva para solucionar la situación de los somalíes. Por

ello, se puede afirmar que las organizaciones y en este caso ACNUR están supeditadas a la voluntad estatal respecto al tipo de cooperación y la toma de decisiones, ya que al no tener autonomía, sus funciones y las de sus colaboradores se ven limitadas. En este sentido se denota que si bien hay una participación más activa de las organizaciones, la gobernanza de los Estados sigue siendo central para el sistema internacional.

A la luz de lo anterior, vale la pena cuestionarse acerca del papel que cumple la comunidad internacional respecto a la búsqueda conjunta de soluciones que permitan mejorar la calidad de vida de las personas que sufren las crisis. Incluso, se podría considerar que el tema de los refugiados no tiene mayor relevancia pues solo se identifica como una amenaza para el Estado de acogida como en el caso de Kenia, y respectivamente si se producen flujos masivos de personas como en el caso somalí.

BIBLIOGRAFÍA

Betts, A. (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Nueva York: Cornell University Press.

El Proyecto Esfera. (2011). *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Rugby: Practical Action Publicity.

Hanquet, H. et al. (Eds). (s.f.) *Refugee Health: An approach to emergency situations*. Oxford: MacMillan Pub lts. Disponible en: http://refbooks.msf.org/msf_docs/en/refugee_health/rh.pdf

Human Rights Watch. (2009). *From Horror to Hopeless: Kenya's Forgotten Somali Refugee Crisis*. Nueva York: Human Rights Watch.

Capítulos o artículos en libro

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2011). El Reasentamiento en el mandato del ACNUR: Protección Internacional y búsqueda de Soluciones Duraderas. En *Manual de Reasentamiento del ACNUR* (págs. 9-47). Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Karns, M. Mingst, K. (2004). Nonstate Actors: NGOs, Networks, and Social Movements. En *International Organizations: The politics and processes of global governance* (págs. 211-249). Londres: Lynne Rienner Publishers.

Pease. K. S. (2003). International Organizations; Nuts and Bolts. En: *International Organizations*, (págs. 15-43). Londres: Pearson.

Roberts J, M. (2012). Conflict analysis of the 2007 post election violence in Kenya. En A. G Adebayo (Ed.), *Managing Conflicts in Africa's Democratic Transitions* (págs. 141-154). Toronto: Lexington Books.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Berry, L. (2008). The impacts of environmental degradation on refugee—host relationships. En: *African Security Review*, 17 (3), 125-131.

Campbell, B. H. (2006). Urban Refugees in Nairobi: Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration. En: *Journal of Refugee Studies*, 19 (3), 396-413.

Chimni, B. S. (1993). Meaning of Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation. En *International Journal of Refugee Law*, 5 (3), 442-460. [Traducción libre del autor]

Crisp, J. (2000). A state of insecurity: the political economy of violence in Kenya's refugee camps. En *African Affairs*, 99, 601-632.

Harrell-Bond, B. (2002). Can Humanitarian Work with Refugees Be Humane? En *Human Rights Quarterly*, 24 (1), 51-85.

Hein, J. (1993). Refugees, Immigrants, and the State. En: *Annual Review of Sociology*, 19, 43-59.

Herbert, A. L. (1996). Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck. En: *Berkeley Journal of International Law*, 14 (1), 222-238.

- Hyndman, J., Nylund, B.V. (1998). UNHCR and the Status of Prima Facie Refugees in Kenya. En *International Journal of Refugee Law*, 10 (1-2), 21-48.
- Jacobsen, K. (2002). Can refugees benefit the state? Refugee resources and African Statebuilding. En *J. of Modern African Studies*, 40 (4), 577-596.
- Jaji, R. (2011). Social Technology and Refugee Encampment in Kenya. En: *Journal of Refugee Studies*, 25 (2), 221-228.
- Lindley, A. (2011). Between a protracted and a crisis situation: Policy responses to somali refugees in Kenya. En *Refugee Survey Quarterly*, 30 (4), 14-49.
- Martin, A. (2005). Environmental Conflict Between Refugee and Host Communities. En *Journal of Peace Research*, 42 (3), 329-346. [Traducción libre del autor]
- Mommers. C., Wessel. M. (2009). Structures, values, and interaction in field-level partnerships: the case of UNHCR and NGOs. En *Development in Practice*, 19 (2), 160-172.
- Otunnu. O. (1992). Factors Affecting the Weatment of Kenyan-Somalis and Somali Refugees in Kenya: A Historical Overview. En *Refugee*, 12 (5), 21- 26.
- Pérouse de Montclos, M. A. (2008) Humanitarian Aid, War, Exodus, and Reconstruction of Identities: A Case Study of Somali “Minority Refugees” in Kenya. En: *Nationalism and Ethnic Politics*, 14 (2), 289-321.
- Song, Y. H. (2012). International Humanitarian Response and Militarization of Refugee and IDP Camps in Kenya and Sudan. En *Journal of International and Area Studies*, 19 (1), 115-136.

Stein, B. N. (1986). Durable Solutions for Developing Country Refugees. En *International Migration Review*, 20 (2), 264-282.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Curtis, D. (2001, Abril). Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension. En *HPG Report 10*, págs. 3-30.

Gentleman, J. (2010, 17 de febrero). U.N. Criticizes U.S. Restrictions on Aid for Somalia. En *The New York Times*, pág. 1. Disponible en: http://www.nytimes.com/2010/02/18/world/africa/18somalia.html?_r=1&

Human Rights Watch [HRW]. (2012, 23 de mayo). Kenya: Refugees Describe Abuse by Police. En *Human Rights Watch*. Disponible en: <http://www.hrw.org/news/2012/05/23/kenya-refugees-describe-abuse-police>

Kibreab, G. (2003). Displacement, host governments' policies, and constraints on the construction of sustainable livelihoods. En *UNESCO 2003*. Págs. 57-67.

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2011, 20 de julio). Somalia: ONU declara hambruna y solicita fondos para asistencia. En *Centro de Noticias ONU*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=21408#.UIVkPVBLO4Q>

Teff, M., Yarnell, M. (2012, 20 de marzo). Somali refugees: ongoing crisis, new realities. En *Refugees International*, Págs. 1-4.

Teff, M., Yarnell, M. (2013, 26 de febrero). Kenya: Government Directive Leads to Severe Abuses and Forced Returns. En *Refugees International*. Disponible en: <http://refugeesinternational.org/policy/field-report/kenya-government-directive-leads-severe-abuses-and-forced-returns>

Otros documentos

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>

ACNUR (s. f.) a. ¿Qué es el ACNUR? En *ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados*, Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/>

ACNUR. (s. f.) b. Integración Local. En *ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados*, Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local/>

ACNUR. (1996). Manual de Repatriación Voluntaria: Protección internacional.
Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/7742_20120508173844.pdf

CARE. (s. f.). About Us. Disponible en: <http://www.care.or.ke/index.php/aboutus>

Central Intelligence Agency [CIA]. (s.f.). Kenya, Economy. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ke.html>

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996, 13 de Noviembre). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>

Humanitarian Accountability Partnership [HAP]. (2010). Briefing note refugee crisis –Dadaab. Disponible en: <http://www.hapinternational.org/pool/files/briefing-note-dadaab-visit-hap-roving-team-website.pdf> [Traducción libre del autor]

Médicos Sin Fronteras [MSF]. (2011). Asistencia a la población somalí afectada por la crisis humanitaria de 2011. Disponible en: <https://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Asistencia-poblacion-somali-2011.pdf>

MSF. (2012). Campo de refugiados de Dadaab: Vuelta al punto de partida. Disponible en: <https://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Informe%20Kenia%20Dadaab%20-%20vuelta%20al%20punto%20de%20partida.pdf>

Refugees Act 2006. (2007), Kenya Gazette Supplement N° 97, Enero 2, 2007.

United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2013). Camp Population Statistics by country of origin, sex and age group. Documento no publicado.

UNHCR. (2012a). UNHCR Presence in the East, Horn of Africa and the Great Lakes Region. Disponible en: <http://reliefweb.int/map/kenya/unhcr-presence-east-horn-africa-and-great-lakes-region-july-2012>

UNHCR. (2012b). UNHCR Presence in Kenya. Disponible en: <http://www.unhcr.org/500d5b3a9.pdf>

UNHCR. (2011a). Sub Office Dadaab, Kenya - Refugee Operation September 2011. Disponible en:

http://www.unhcr.org/hk/files/Emergency/emergency%20report/2011%20somali/Oct%2011/Dadaab%20Refugee%20Operation%20Brief%20_v.%202011.09.24_.pdf

UNHCR. (2011b). Kenya Working Environment. Disponible en: <http://www.unhcr.org/50a9f821b.pdf>

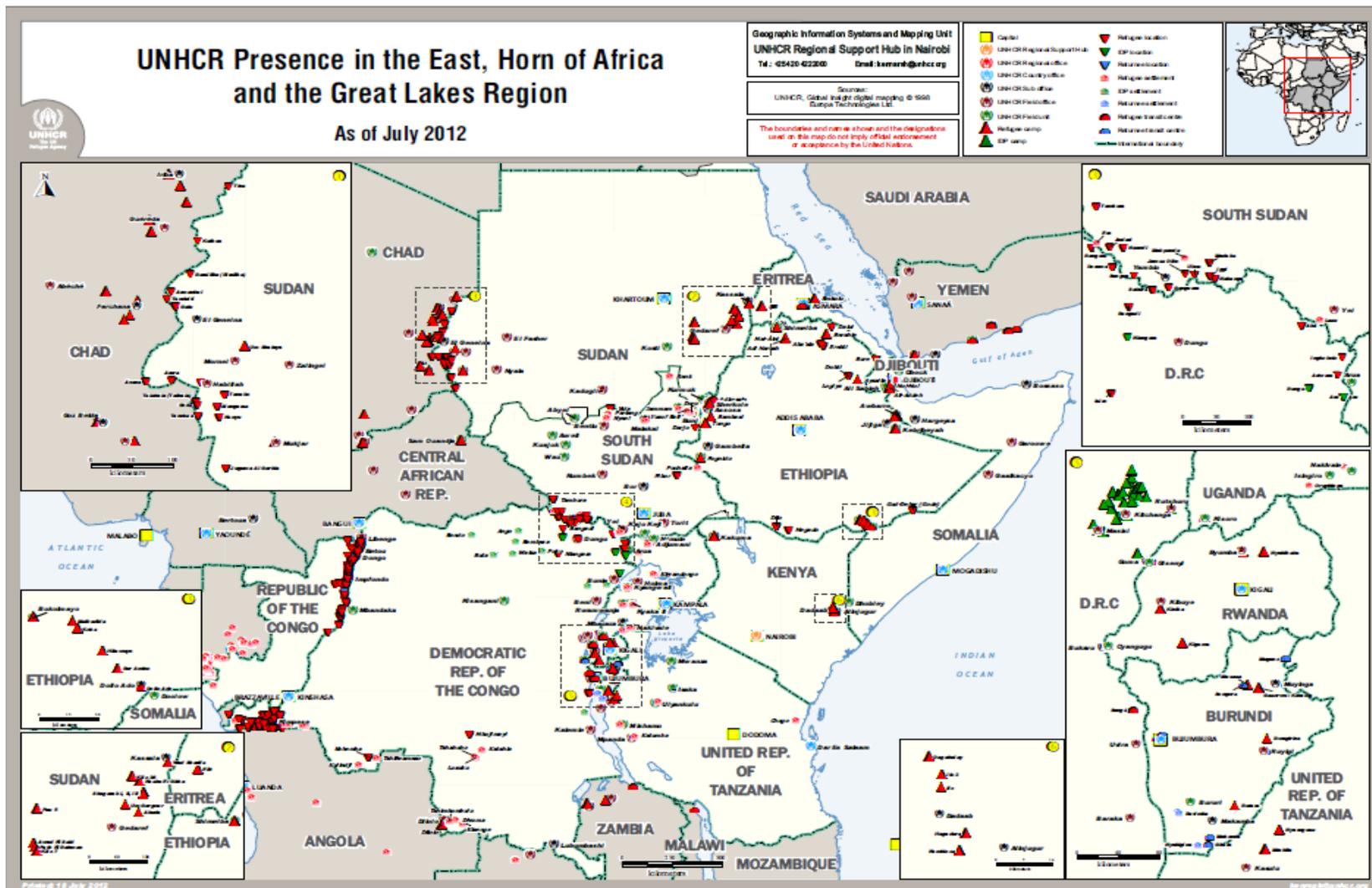
UNHCR. (2009a). UNHCR's Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4c1726e82.html>

UNHCR. (2009b). UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>

UNHCR y CARE. (2012). Inter-agency community communication strategy for the Dadaab refugee camps. Documento no publicado.

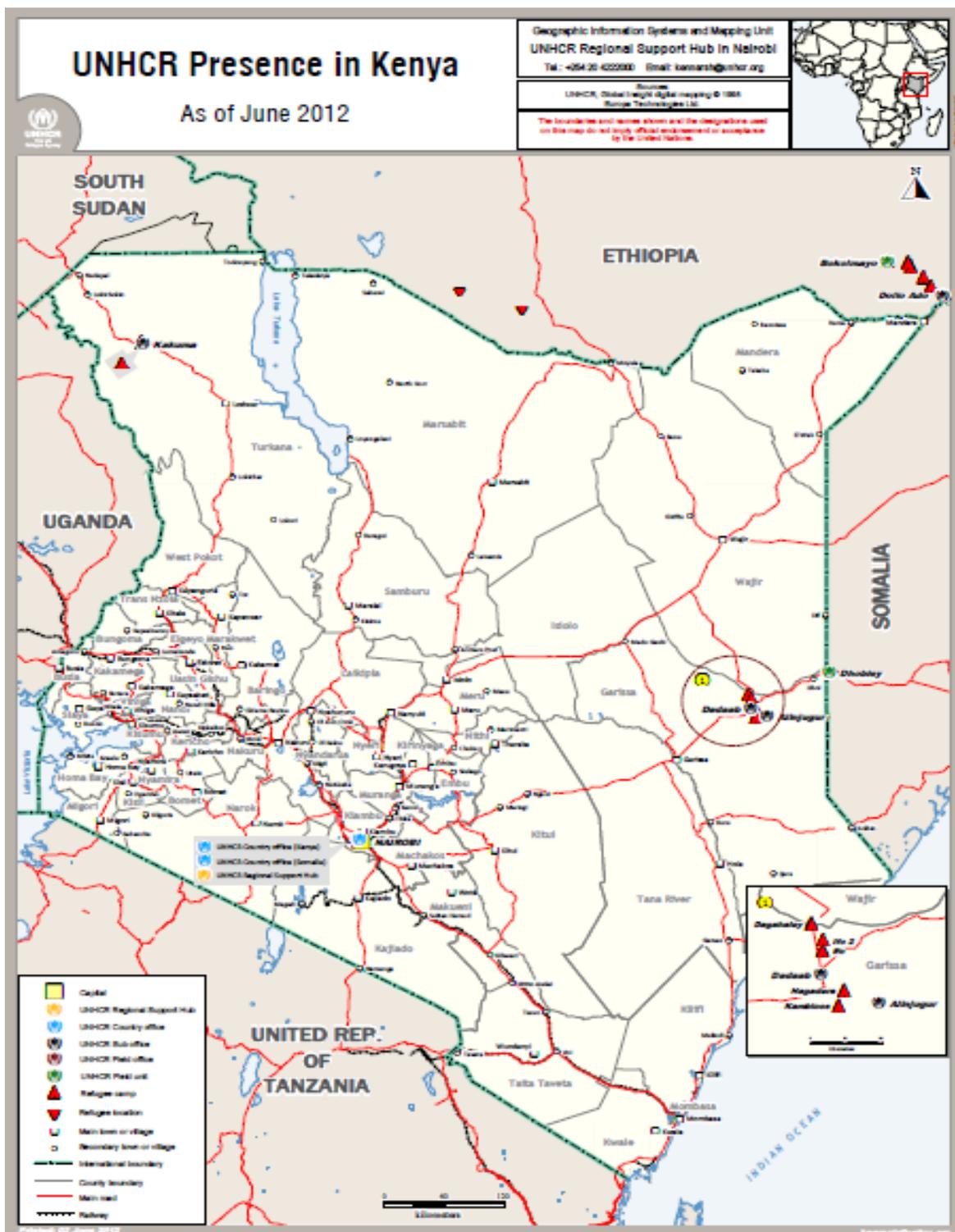
World Food Programme [WFP]. (s.f.). Kenya, WPF Activities. Disponible en: <http://www.wfp.org/countries/kenya/operations>

Anexo 1. Mapa. Presencia de ACNUR en África



Fuente: (UNHCR 2012a, Julio)

Anexo 2. Mapa. Presencia de ACNUR en Kenia



Fuente: (UNHCR 2012b, Junio)

Anexo 3. Cuadro. Estadísticas de Población en el Campamento por País de origen, sexo y edad.



Camp Population Statistics by Country of Origin, Sex and Age Group

UNHCR Alinjugur/Dadaab - Kenya

REG_H 04 Camp Population by CoO, Sex, Age Group (Final) Est

Active and On Hold Status

CoO	0 - 4			5 - 11			12 - 17			18 - 59			60+			Grand Total				%
	F	M	Total	F	M	Total	F	M	HH	Total										
Alinjugur																				
Camp Hagadera																				
ETH	265	281	546	305	322	627	196	248	444	859	971	1,830	67	35	102	1,692	1,857	1,327	3,549	(2.5%)
SOM	9,853	10,399	20,252	15,608	16,325	31,933	8,878	10,412	19,290	31,288	29,413	60,701	2,618	2,538	5,156	68,245	69,087	42,710	137,332	(97.5%)
SSD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	1	1	1	2	(0.0%)
UGA	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	1	3	2	4	(0.0%)
Total	10,119	10,680	20,799	15,913	16,647	32,560	9,074	10,660	19,734	32,148	30,388	62,536	2,685	2,573	5,258	69,939	70,948	44,040	140,887	
	48.7%	51.3%		48.9%	51.1%		46.0%	54.0%		51.4%	48.6%		51.1%	48.9%		49.6%	50.4%			
Camp Kambioos																				
ETH	5	6	11	6	13	19	8	5	13	15	10	25	1	0	1	35	34	17	69	(0.4%)
SOM	1,623	1,658	3,281	2,823	3,232	6,055	1,163	1,487	2,650	3,271	2,526	5,797	310	260	570	9,190	9,163	4,160	18,353	(99.6%)
Total	1,628	1,664	3,292	2,829	3,245	6,074	1,171	1,492	2,663	3,286	2,536	5,822	311	260	571	9,225	9,197	4,177	18,422	
	49.5%	50.5%		46.6%	53.4%		44.0%	56.0%		56.4%	43.6%		54.5%	45.5%		50.1%	49.9%			
Total	11,747	12,344	24,091	18,742	19,892	38,634	10,245	12,152	22,397	35,434	32,924	68,358	2,996	2,833	5,829	79,164	80,145	48,217	159,309	
	48.8%	51.2%		48.5%	51.5%		45.7%	54.3%		51.8%	48.2%		51.4%	48.6%		49.7%	50.3%			

Fuente: (UNHCR 2013, Febrero)

Anexo 4. Tabla. Población de Refugiados, Desplazados Internos y quienes buscaban asilo 2011.

TYPE OF POPULATION	ORIGIN	JAN 2011		DEC 2011	
		TOTAL IN COUNTRY	OF WHOM ASSISTED BY UNHCR	TOTAL IN COUNTRY	OF WHOM ASSISTED BY UNHCR
Refugees	Somalia	385,000	385,000	516,000	516,000
	Sudan	25,000	25,000	32,500	32,500
	Ethiopia	35,500	35,500	43,000	43,000
	Various	20,000	20,000	26,000	26,000
Asylum-seekers	Ethiopia	14,000	14,000	12,000	12,000
	Dem. Rep. of the Congo	2,500	2,500	2,300	2,300
	Sudan	1,000	1,000	1,000	1,000
	Various	2,000	2,000	2,000	2,000
IDPs	Kenya	305,300	0	313,600	50,000
Returnees (IDPs)	Kenya	80,000	80,000	0	0
Stateless	Stateless	100,000	0	100,000	0
Total		970,300	565,000	1,048,400	684,800

Fuente: (UNHCR Global Appeal 2011, Pág. 1)