



Focus on International Migration n° 5

Refugiados en movimiento: retos políticos, legales y sociales en tiempos de inestabilidad

*«Refugees on the move: political, legal
and social challenges in times of turmoil»*

Alisa Petroff, Georgios Milios, Marta Pérez (eds.)



REFUGIADOS EN MOVIMIENTO: RETOS POLÍTICOS, LEGALES Y SOCIALES EN TIEMPOS DE INESTABILIDAD

«*REFUGEES ON THE MOVE: POLITICAL, LEGAL AND SOCIAL CHALLENGES IN TIMES OF TURMOIL*»

Elaborated by:

Alisa Petroff, Georgios Milios, Marta Pérez (eds.)

La conferencia internacional «*Refugees on the move: thinking beyond the Euro-Mediterranean crisis*» (21 y 22 de abril 2016) que inspira esta publicación, fue organizada gracias a la subvención de la Generalitat de Catalunya, AGAUR, a través el proyecto GRC-SGR 2014 (1524).

The international conference «*Refugees on the move: thinking beyond the Euro-Mediterranean crisis*» (21st and 22nd of April 2016), which inspired this publication, was made possible by a grant from the Generalitat de Catalunya AGAUR, through the project GRC-SGR 2014 (1524)

How to quote this text: Petroff, A., Milios, G. and Pérez, M. (eds.). (2018). Refugees on the move. political, legal and social challenges in times of turmoil. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. CER-MIGRACIONS, Servei de Publicacions (Focus on International Migration, 5). ISBN 978-84-490-7971-9. Retrieved from <https://ddd.uab.cat>

Cómo citar este texto: Petroff, A., Milios, G. y Pérez, M. (eds.). (2018). Refugiados en movimiento: retos políticos, legales y sociales en tiempos de inestabilidad. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. CER-MIGRACIONS, Servei de Publicacions (Focus on International Migration, 5). ISBN 978-84-490-7971-9. Recuperado de <https://ddd.uab.cat>

Focus on international migration és una col·lecció d'accés obert promoguda i coordinada pel **CER-Migracions** de la UAB-UB, centre de recerca interdisciplinària per a l'estudi de les migracions internacionals. L'objectiu de la col·lecció és consolidar un espai online de divulgació acadèmica que permeti fer arribar a la comunitat científica i al públic general interessat, treballs inèdits individuals i col·lectius que suposin rellevants aportacions teòriques, empíriques i/o metodològiques per a l'estudi de les migracions internacionals.

Focus on international migration es una colección de acceso abierto promovida y coordinada por el **CER-Migracions** de la UAB-UB, centro de investigación interdisciplinar para el estudio de las migraciones internacionales. El objetivo de la colección es consolidar un espacio online de divulgación académica que permita hacer llegar a la comunidad científica y al público general interesado, trabajos inéditos individuales y colectivos que supongan relevantes aportaciones teóricas, empíricas y/o metodológicas para el estudio de las migraciones internacionales.

Focus on international migration is an open access collection promoted and coordinated by **CER-Migracions** (UAB-UB), interdisciplinary research center for international migration study. The main aim of the collection is to consolidate an online resource for dissemination of relevant individual and collective works to the academic community and the wider public. The collection will include relevant theoretical, empirical and/or methodological contributions for the study of international migrations.

Focus on international migration est une collection d'accès libre promue et coordonnée par le **CER-Migracions** de l'UAB-UB, centre de recherche interdisciplinaire spécialisé dans l'étude des migrations internationales. La collection a pour mission de renforcer un espace en ligne de divulgation académique à la communauté scientifique et à tout public intéressé, des ouvrages inédits, individuels et collectifs, qui impliquent des contributions importantes au niveau théorique, empirique et/ou méthodologique concernant l'étude des migrations internationales.

Editorial Committee:

Dra. Carlota Solé (CER-Migracions, UAB)
Dra. Sílvia Carrasco (CER-Migracions, UAB)
Dra. Marta Bertran (CER-Migracions, UAB)
Dr. Jordi Pàmies (CER-Migracions, UAB)
Dra. Sònia Parella (CER-Migracions, UAB)
Dra. Teresa Sordé (CER-Migracions, UAB)

For additional inquiries and/or submission of proposals, send an email to: cr.migracions@uab.cat

Focus on International Migration n° 5

Refugiados en movimiento: retos políticos, legales y sociales en tiempos de inestabilidad. «Refugees on the move: political, legal and social challenges in times of turmoil»

Alisa Petroff, Georgios Milios, Marta Pérez (eds.) (2018)

©del texto: los autores

©imagen de la cubierta: Chiara Denaro, Lesvos 7 July 2016

Diseño y maquetación:

Joan Buxó

Edición:

Universitat Autònoma de Barcelona
CER MIGRACIONES / Servei de Publicacions
Edifici A. 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Spain
T. 93 581 21 20
sp@uab.cat
<http://publicacions.uab.cat>

ISBN 978-84-490-7971-9

FOCUS ON INTERNATIONAL MIGRATION está sujeto a una licencia de uso Creative Commons:



Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

Índice / Content

Introducción.....	6
Bibliografía	16
Introduction.....	18
References	27
1. La UNRWA y los refugiados de Palestina. Protección y desarrollo humano en el contexto de las crisis de refugiados en el Próximo Oriente.....	29
1.1 El origen de los refugiados de Palestina	29
1.2 Organizar la ayuda humanitaria a los refugiados de Palestina ...	30
1.3 Del desarrollo económico regional a la rehabilitación económica local	30
1.4 Educación, sanidad y servicios sociales como herramientas de desarrollo	31
1.5 La UNRWA en el contexto del proceso de paz.....	33
1.6 La UNRWA y la protección de los derechos humanos	34
1.7 Los refugiados palestinos en el Próximo Oriente	34
1.8 La UNRWA y los conflictos armados en Oriente Medio	35
1.9 Límites y retos: conflictos armados y refugiados de larga duración	37
Bibliografía	38
2. Syria's Refugee Crisis: History of a Mass Exodus.....	39
2.1 Introduction	39
2.2 The origins of a repression foretold.....	40
2.3 2011: The turning point	41
2.4 A more complex scenario	42
2.5 Daesh and Al-Nusra: Syria as the Hotspot of International Jihadism	43
2.6 Siege, mass destruction, forced exile and displacement.....	44
2.7 A Political Solution?	45
2.8 Conclusion	48
References	48
3. EU responses to refugees' secondary movements in times of crisis of international protection	50
3.1 Introduction	50
3.2 An overview of the multiple crises of the Dublin system: 2011 – 2014	53
3.3 The EU Agenda and the main responses to the Dublin crisis: hotspot approach and relocation.....	55
3.4 Recasting Dublin Regulation and EU directives on asylum: a punitive approach	57
3.5 Conclusive reflections: towards a crisis of international protection	59
References	59

4.	The EU-Turkey Joint Statement of March 2016. An ‘ad-hoc’ solution to the Refugee crisis or a new pillar for the European Common Asylum System external dimension?	62
4.1	The ECAS’ loopholes and the tensions within the EU when facing the ‘refugee crisis’ of 2014.	62
4.2	The Statement’s content: analysis of six key issues	65
4.3	Some problems regarding the legal nature and implementation of the EU-Turkey Statement.	69
4.4	The implications of the Common European Asylum System to the agreement: Turkey as a safe third country for refugees?	72
4.5	Conclusions	75
	References	76
5.	Vulnerability in the context of EU asylum policies: the challenges of identification and prioritisation	78
5.1	The concept of vulnerable groups	78
5.1.1	Vulnerability as an emerging concept	78
5.1.2	The concept of vulnerability in case law	80
5.2	Vulnerability and asylum	81
5.3	Vulnerability in the framework of EU asylum policies.	82
5.3.1	Reception Conditions Directive and asylum seekers with vulnerabilities or special needs	82
5.3.2	EU relocation and the prioritisation of vulnerable groups	83
5.4	Challenges of the concept of vulnerability in the framework of EU asylum policies	85
5.4.1	Identifying vulnerability in the Reception Conditions Directive	85
5.5	Conclusion	87
	References	88
6.	Refugees’ reception in Italy: past and present of a humanitarian crisis.	92
6.1	Introduction	92
6.2	Mixed-migration from North-Africa to Sicily	93
6.3	Refugee reception in Italy: a complex history	98
6.4	The reality of reception in Sicily.	100
6.5	A humanitarian crisis stuck in time	103
	References	104
7.	Necesidades de Salud Mental y Psicosociales de los Refugiados en Europa	107
7.1	Introducción	107
7.2	Factores de riesgo que influyen en el estado de salud mental de inmigrantes y refugiados	108
7.3	Problemas comunes de salud mental y psicosociales	109
7.4	Competencia cultural: Cultura y Salud Mental	111
7.4.1	Implicaciones clínicas y de salud mental pública	112
7.4.2	Implicaciones clínicas.	112
7.5	Implicaciones en salud mental pública	113
7.6	Conclusión	113
	Referencias	114

1. La UNRWA y los refugiados de Palestina. Protección y desarrollo humano en el contexto de las crisis de refugiados en el Próximo Oriente

Oscar Monterde Mateo | oscarmonterde@ub.edu
Centre d'Estudis Històrics Internacionals, Universitat de Barcelona (CEHI-UB), España

1.1 El origen de los refugiados de Palestina

Entre noviembre de 1947 y julio de 1949 más de 800 000 personas que vivían en la Palestina del mandato británico fueron obligadas a desplazarse hacia otros países y regiones convirtiéndose en refugiados. Entre 200 000 y 250 000 se concentraron en Gaza en los alrededores de Khan Younis, Deir Al-Balah, Jabalya y Rafah. Más de 350 000 buscaron refugio en Cisjordania en los alrededores de Nablus, Ramallah, Jenín y Hebrón, entre otras ciudades y pueblos, en el total eran 467 000 en la zona de lo que sería a partir de ese momento Jordania. Siria albergó 83 000 refugiados palestinos y el Líbano 107 000. La mayoría de los refugiados carecían de medios de subsistencia. La escasez de alimentos, las precarias condiciones de refugio, y otros elementos básicos para la subsistencia pusieron en riesgo la salud de miles de refugiados. La crisis humanitaria que conllevó el desplazamiento de centenares de miles de

personas y la desposesión de sus bienes y sus recursos de subsistencia impactó de forma contundente y marcó para siempre la composición social de los territorios de acogida.

La resolución 194(III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 11 de diciembre de 1948, reconoció el derecho al retorno de los refugiados de Palestina. Sin embargo la cuestión de los refugiados se perpetuó. La voluntad de retornar de los refugiados y recuperar sus tierras y sus bienes de los que habían sido desposeídos, el desinterés político de reasentarlos por parte de los países de acogida y la negativa israelí a reconocer el derecho al retorno y su responsabilidad en la expulsión de los palestinos impidió establecer soluciones políticas, y la comunidad internacional se limitó tan solo a desarrollar respuestas humanitarias que a largo plazo tuvieron un fuerte impacto político para toda la región.

1.2 Organizar la ayuda humanitaria a los refugiados de Palestina

El primer organismo que las Naciones Unidas implantó para organizar la ayuda humanitaria a los refugiados de Palestina fue la *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR), una agencia que empezó a administrar los fondos especiales y a coordinar las tareas de asistencia a los refugiados de las distintas organizaciones internacionales y de otros organismos de las Naciones Unidas, que venían operando en la región desde el inicio de la guerra.

Las organizaciones internacionales desarrollaron acciones de asistencia humanitaria, estableciendo programas de distribución de raciones y bienes de primera necesidad, mantas, ropa etc. y programas de salud, educación y bienestar social. La implementación de un programa de coordinación de la asistencia humanitaria, separó el mandato político de la organización humanitaria (Al Hussein, 2003). La resolución 302(IV) creó el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Na-

ciones Unidas en Oriente Medio, (UNRWA en sus siglas en inglés) y llevó esta separación a su máximo exponente. El principal objetivo que había detrás de la creación de la UNRWA, era convertir el programa de socorro directo a los refugiados en un programa de desarrollo regional de largo alcance centrado en proyectos de obras públicas, con el objetivo de integrar económicamente a los refugiados en los países de acogida. La UNRWA heredó las operaciones de las principales organizaciones internacionales que habían implantado lo que serían los prototipos de sus programas de operaciones de asistencia a los refugiados de Palestina. Adoptó así un mandato de asistencia, que implícitamente a largo plazo creaba las condiciones para el reasentamiento de los refugiados, sin contar para ello con un mandato político para buscar una solución que garantizase la protección y la seguridad jurídica de los refugiados palestinos.

1.3 Del desarrollo económico regional a la rehabilitación económica local

La presencia de la W de Works en las siglas de la UNRWA, indica que el desarrollo regional era uno de sus principales objetivos en el momento de su creación. Works, significaba inversiones económicas para proyectos de desarrollo a nivel regional. Estos proyectos respondían al concepto de desarrollo que promovían los Estados Unidos tras la segunda guerra mundial y que como ha destacado Olav Stokke en *UN and development, from aid to cooperation*, buscaban mantener, reforzar y fortalecer la dependencia económica en un sistema poscolonial (Stokke, 2009).

El modelo desarrollado en Europa con el plan Marshall, sirvió de referencia para la

implementación de programas de desarrollo en los países del Próximo Oriente. Durante los primeros años, entre 1950 y 1957 la UNRWA intentó ser el vehículo para proyectos de desarrollo económico regional, diseñados para expandir la agricultura, fomentar la cooperación internacional y así absorber a los palestinos en una creciente y próspera economía regional. Los dos programas de mayor envergadura en este período fueron los proyectos de desarrollo agrícola en la península del Sinaí y el proyecto de desarrollo unificado de los recursos hídricos en el Valle del Jordán. Los objetivos de dichos programas buscaban promover el desarrollo

agrícola en Cisjordania, Gaza y el Sinaí y responder a las demandas de productos agrícolas por parte de otros países de la región como Arabia Saudita. Estos proyectos no repercutieron directamente a las condiciones humanitarias de los refugiados ni ofrecieron salidas a corto plazo a su situación de vulnerabilidad. Las dificultades para implementarlas se debieron al contexto de disputa entre Israel y los países árabes por el control de los recursos y las infraestructuras hídricas, a la escasa inversión y financiamiento de los proyectos, y a la lentitud de los procesos de negociación con los regímenes árabes recién constituidos.

El fracaso de los proyectos a gran escala condujo a la UNRWA a instaurar proyectos de rehabilitación a escala local. Un año antes del abandono de los proyectos regionales de desarrollo económico, en 1955 la UNRWA empezó a concentrar sus recursos en la construcción de refugios y campamentos, es decir sustituir las tiendas por construcciones sólidas estables. El objetivo de la Agencia hasta el momento había sido intentar integrar la población fuera de los campamentos para poder desarrollar proyectos de autosuficiencia y mejorar servicios y generar oportunidades locales. La situación de emergencia y la falta de financiación concentraron las inversiones económicas en los programas de socorro, respondiendo así a la crisis human-

itaria de los refugiados y a sus deficiencias ante una situación que se prolongaba. Fue de algún modo también una estrategia en términos de seguridad para responder a lo que algunos historiadores han llamado a la guerra de fronteras entre 1949 y 1956 (Morris, 1993). La mejora de las condiciones podría calmar una situación donde las incursiones de los palestinos venían motivadas para recuperar bienes y hacer frente a la situación de miseria en la que se encontraban y que Israel usaba como pretexto para llevar a cabo una estrategia de asedio contra la franja de Gaza y la población palestina.

Los proyectos de construcción de los campamentos demostraban que la cuestión de la crisis de refugiados de Palestina se convertiría en una crisis de larga duración. Entre 1955 y 1964 la UNRWA, asistió a más de 470 000 refugiados necesitados de refugio, la mayoría en Gaza y al este y al oeste del Jordán. Durante este período se construyeron 12 000 viviendas en Jordania (incluida Cisjordania) y más de 40 000 refugios en Gaza. En el Líbano y Siria las ayudas fueron mayoritariamente a través ayudas económicas y materiales para la autoconstrucción (Gravelsæter, 2014). El reemplazo de tiendas por construcciones de cemento finalizó en Gaza en 1959, en 1961 según el Comisionado General de la UNRWA ya no quedaban tiendas en los campamentos de refugiados.

1.4 Educación, sanidad y servicios sociales como herramientas de desarrollo

Los años sesenta marcaron un cambio en la orientación de las políticas de acción humanitaria y desarrollo a nivel mundial. El crecimiento económico llegaba a su edad de oro en los llamados países desarrollados. Para seguir fortaleciendo dicho crecimiento era necesario dotar de instituciones y capacidades al sector público de los países pobres (Stebbing, 1985). Los años sesenta fueron declarados por las

Naciones Unidas la década del desarrollo. La UNRWA, en este contexto fue abandonando los proyectos de desarrollo económico regional y focalizó sus esfuerzos en los programas de socorro y servicios sociales, de salud y especialmente de educación.

El programa de educación pasó a ser el pilar fundamental de la Agencia. La educación y los servicios públicos pasaron a ser un factor

fundamental en las nuevas estrategias para el desarrollo económico regional, que se centran en la capacitación técnica para responder a las demandas de empleo en otros países de la región. La UNRWA desarrolló un sistema escolar construido según un modelo occidental, secular y liberal, instituido para producir sujetos-ciudadanos bien socializados compatibles con un futuro estado moderno (Bocco, 2009, p. 50). Se construyeron y habilitaron centros de educación primaria en todas las áreas de operaciones, y también de secundaria en el caso del Líbano, además de múltiples programas de formación. El programa de salud nació con el objetivo de dar cobertura sanitaria a los refugiados e instaurar medidas preventivas contra epidemias y enfermedades, y a largo plazo desarrolló acciones centradas en salud pública, principalmente en referencia a la infancia y la maternidad, así como en la salubridad de los campamentos. Para ello mediante la cooperación con la Organización Mundial de la Salud se establecieron centros de asistencia primaria así como programas de formación de personal local. La UNRWA, se transforma así en una estructura casi estatal sin mecanismos de coerción ni de participación. La Agencia cubre las necesidades y actúa como principal empleadora entre los refugiados y por lo tanto de un conjunto extenso de población de sus áreas de operaciones, pero la seguridad y la gobernanza residen en manos de los estados de acogida (Rempel, 2010).

El desarrollo de todos estos programas consolidó la agencia como una auténtica administración de servicios, la UNRWA pasó a administrar y a ser un empleador importante en la región, especialmente en Gaza y Cisjordania. El número de escuelas, centros sanitarios, y de asistencia social que gestionó la Agencia la convirtieron en un proveedor de bienestar, con competencias casi estatales por lo que a menudo ha sido denominada como el *Estado Azul*. Así algunos autores la han definido como un instrumento postcolonial de asistencia, protección y desarrollo humano en Oriente Próximo (Bocco, 2009).

El impacto de los programas de la UNRWA tuvo diferencias importantes según las

áreas de operaciones. Mientras en Jordania y Siria se integraron a las necesidades de los países de acogida y se desarrollaron como servicios para la población refugiada, en el Líbano y los Territorios Ocupados el contexto de conflicto armado tuvo mayores consecuencias. La educación, la salud, y los servicios sociales ofrecían una estructura de servicios públicos que garantizaba una estabilidad, dibujaba un futuro y ofrecía posibilidades de rehabilitación e integración económica a los refugiados de Palestina en la región. Sin embargo, la nueva ola de 300 000 refugiados tras la Guerra de 1967, o las matanzas de 1982 en los campos de refugiados de Sabra y Chatila durante la guerra civil en el Líbano, ponían en evidencia los límites de la agencia como un instrumento de acción humanitaria, pero sin mecanismos de protección. Además, en los países de acogida las narrativas de la amenaza a la soberanía se imponían a la protección de los refugiados en el contexto de conflicto armado. El movimiento nacional palestino dirigido por la OLP reforzó el temor entre las sociedades árabes de acogida de que su prolongada presencia podía seguir siendo una amenaza potencial para la estabilidad regional (Sayigh, 1999).

El mantenimiento de dichos programas necesita de los compromisos de los estados donantes, que han estado siempre muy por debajo de las necesidades de la Agencia. Las crisis financieras de la UNRWA se producen por la falta de inversiones, el incumplimiento constante de los estados donantes con sus compromisos, las constantes situaciones de emergencias en un contexto de alta conflictividad y por la falta de interés en la Agencia como un instrumento de seguridad regional.

La UNRWA funcionó así como un instrumento para responder a las situaciones de emergencia y para canalizar la acción humanitaria en las situaciones de conflicto y post-conflicto, como un instrumento de *peace servicing* (Bocco, 2009), que ofrecía a través de sus programas y estrategias de desarrollo social y comunitario, bienestar y alternativas vitales a los refugiados y mantenía el *status quo* sobre sus derechos y aspiraciones.

1.5 La UNRWA en el contexto del proceso de paz

Los años ochenta, significaron un cambio importante en las políticas de desarrollo. Si los sesenta el desarrollo se basó en la expansión de servicios públicos, los ochenta fueron una década perdida: las inversiones macroeconómicas y financieras dejaron la concepción a favor del desarrollo social en una posición subordinada. La UNRWA, entró en una crisis financiera sin precedentes, en ocasiones interrumpió y recortó algunos programas y aprovechó para suspender las raciones básicas generalizadas. Poco a poco, en ese contexto se impulsaron proyectos de autosuficiencia económica mediante créditos y el desarrollo de ayuda financiera.

La primera intifada conllevó al mismo tiempo otro cambio importante. La dura represión en los Territorios Ocupados, puso a la Agencia ante el reto de desarrollar estrategias de protección como un elemento indispensable para la seguridad de los refugiados palestinos. Las Refugee Affairs Office de la UNRWA pusieron en práctica un modelo de observación, mediación y formación ante la violación de los Derechos Humanos de los refugiados de Palestina. Además la invasión de Kuwait y la guerra del golfo, forzó al desplazamiento de miles de refugiados palestinos, que se habían instalado allí por razones de trabajo y volvieron a las áreas de operaciones de la UNRWA en busca de la asistencia de la Agencia. Así los programas de formación para encontrar oportunidades de empleo en otros países de la región fuera de los campos de refugiados encontraron sus límites en los conflictos regionales que afectan directamente a los refugiados palestinos que viven en situación de apátridas en muchos de los países de acogida.

Durante los años noventa, los programas tradicionales sirvieron de catalizadores de los objetivos de desarrollo humano marcados por las Naciones Unidas. Y por lo tanto se impulsaron en el contexto del proceso de paz, las estrategias de educación, salud y servicios sociales. Durante el proceso de paz, la UNRWA no

fue sólo un instrumento de *peace servicing* sino que se inscribió dentro de las estrategias de *statebuilding*, es decir mediante la transferencia de sus programas, contribuir a la organización de una estructura de *welfare* para el nuevo estado palestino. Como señala Riccardo Bocco, el Programa de Implementación de la Paz (PIP) de 1993 a 2000, tenía por objetivo crear una infraestructura socioeconómica permanente en Gaza y Cisjordania, principalmente a través de esquemas basados en la mejora de la infraestructura de los campamentos y la creación de empleo, y dibujaba así su eliminación gradual (Badil Resource Center, 2015, p. 21).

Los refugiados y los países de acogida se opusieron a una posible desaparición de la UNRWA sin un acuerdo sobre el derecho al retorno de los refugiados. Los países de acogida se negaban por distintos motivos a enfrentarse a la asimilación y nacionalización definitiva de los refugiados. Para los refugiados de Palestina el derecho al retorno seguía siendo la reivindicación política de la mayoría y la UNRWA significaba un símbolo de ésta. Sin embargo, la comunidad internacional centró el proceso de paz y la construcción del Estado palestino en una concepción de la seguridad basada en la securitización del Estado de Israel frente la violencia política y el terrorismo por parte de los grupos armados palestinos contrarios al proceso de paz, mientras Israel mantenía la ocupación, el castigo colectivo y la violación de los derechos humanos en los Territorios Ocupados. Así se invirtieron más esfuerzos en el desarrollo de estrategias de seguridad que no de bienestar dentro de la construcción de la Autoridad Nacional Palestina. Los cuerpos de seguridad crecieron de forma exponencial y acabaron siendo su estructura fundamental. Los fondos de los donantes viraron así hasta los proyectos de securitización dejando infra financiados el desarrollo de estructuras de bienestar, como podía ser la UNRWA (Sayigh, 1999).

1.6 La UNRWA y la protección de los derechos humanos

El fracaso del proceso de paz puso fin a los intentos de la UNRWA de integrar sus servicios en la nueva Autoridad Nacional Palestina y a asimilar los refugiados en los países de acogida. El derecho al retorno mostró ser uno de los principales escollos del proceso de paz. Los refugiados de Palestina no renunciarían a ello, y era necesario por lo tanto un reconocimiento, y a falta de hacerse efectivo, unos términos claros de compensación y reasentamiento.

La UNRWA empezó a dibujar nuevos objetivos, el retorno a la confrontación en los Territorios Ocupados reactivó los programas de emergencias y el debate sobre el mandato de protección. Sin llegar a poder desarrollar los compromisos y las acciones de protección jurídica de la UNHCR, la UNRWA adoptó un enfoque basado en la protección de los derechos humanos que fue un nexo, un enlace, entre la aplicación de los criterios de seguridad humana y los objetivos de desarrollo humano del milenio trazados por las Naciones Unidas. Los programas tradicionales se reestructuraron en objetivos vinculados al desarrollo humano propuestos por las Naciones Unidas. En este con-

texto surgen de nuevo los programas de mejora de las infraestructuras y los campos, un retorno a la categoría de los *works*, que pone la UNRWA ante el reto de estrategias de desarrollo urbano en la región.

La creación de la UNRWA había consolidado la separación del mandato político del mandato humanitario respecto los refugiados y condenando a la Agencia a una situación de temporalidad permanente. Es decir, mientras la acción humanitaria se autodefinía como un modo excepcional de intervención pasó a ser el orden cotidiano para los palestinos (Feldman, 2012). La existencia de la UNRWA sigue siendo la muestra del fracaso de la comunidad internacional en proporcionar justicia a los refugiados de Palestina. A pesar de la acción de la UNRWA, los refugiados, especialmente aquellos que viven en los campos, continúan sufriendo las peores condiciones de vida. La cuestión de los refugiados de Palestina y su impacto regional continúa siendo una problemática abierta fundamental para entender la relación entre los conflictos armados y la situación de los refugiados en el Próximo Oriente.

1.7 Los refugiados palestinos en el Próximo Oriente

La organización Badil, el centro de recursos por la residencia palestina y los derechos de los refugiados, contabiliza hoy que alrededor de 7.98 millones de palestinos, el 66% del total, son desplazados forzosos. En las áreas de operaciones de la UNRWA – Gaza, Cisjordania, Líbano, Siria y Jordania, la Agencia de Naciones Unidas registra 5,5 millones. Son cuatro quintas partes del total de refugiados palestinos en Oriente Medio y dos tercios del total de refugiados.

Los estados árabes donde residen la mayoría de los refugiados, no son signatarios de la convención de refugiados de 1951. La protección bajo instrumentos árabes regionales o medidas locales es inconsistente y no equiparable con los estándares internacionales. Mientras la falta de protección da lugar a severas formas de discriminación y a al incremento de la vulnerabilidad, la ineficaz protección, la inactividad de la OLP, y los conflictos armados en los países árabes de acogida conducen a la población de

nuevo a un desplazamiento forzoso. En los países signatarios de la convención de los refugiados de 1951, la mayoría de palestinos son

privados de protección efectiva y sujetos a formas de discriminación frente a otros refugiados (Badil Resource Center, 2015, p. 19).

1.8 La UNRWA y los conflictos armados en Oriente Medio

La guerra civil en el Líbano demostró la vulnerabilidad de los refugiados palestinos en la región. Los campamentos de refugiados fueron atacados durante la guerra en la que la población tuvo que huir o fue masacrada. La compleja situación política y social del país, marcada por la tensión y la conflictividad entre distintas fuerzas confesionales desembocó a un trato discriminatorio y de exclusión contra los refugiados de Palestina. Hoy viven en condición de apátridas, bajo un sistema de discriminación, donde tienen restringido el acceso a empleos públicos y a ejercer múltiples categorías profesionales privadas, tienen restricciones severas al acceso a la sanidad y a la educación libanesa, y ven limitada su libertad de adquirir propiedades y de viajar y moverse libremente (BADIL Resource Center, 2015, p. 20). Los conflictos regionales han impactado de forma severa en la situación y en el reconocimiento de los refugiados palestinos en la región. Uno de los casos más importantes es el de Kuwait, que había recibido distintas olas de refugiados desde 1948 y en 1975 eran un 17% de la población. En 1991, más de 400 000 palestinos fueron expulsados de Kuwait como consecuencia del apoyo de la OLP a Irak. Solo quedaron 32 000 palestinos. Muchos volvieron a los campos de refugiados de Jordania y Siria, donde podían acogerse a los servicios ofrecidos por la UNRWA, otros se desplazaron a otros países de la región (Roy, 2007). En este contexto la UNRWA tuvo que adaptar sus programas, desarrollar programas de emergencias para atender a los refugiados palestinos en la región. Sin la capacidad de poder desarrollar mecanismos de protección efectivos.

Los nuevos conflictos en Oriente Medio, la invasión de Irak en 2003 y especialmente la guerra de Siria desde 2011, pero también el cierre, el asedio y la destrucción de los Territorios Ocupados desde el fracaso del proceso de paz, han dibujado un nuevo escenario de desplazamientos forzosos que afectan también a los refugiados palestinos en la región. Ante esta situación la UNRWA se ha enfrentado a dos situaciones importantes: la violación masiva de los derechos humanos en los Territorios Ocupados y la guerra de Siria que ha atomizado uno de sus campos de operaciones.

Mientras hasta el momento la UNRWA se enfrentaba en los Territorios Ocupados a una situación de subdesarrollo deliberado por parte de Israel, en los términos que apunta Sara Roy, se enfrentará ahora a una situación de sumisión a la miseria, especialmente en Gaza (Roy, 2007). Así la Agencia se encuentra hoy desbordada ante la destrucción de los Territorios Ocupados, especialmente en Gaza por el bloqueo y la destrucción. Hoy, más del 60% de los dos millones de personas que viven en la franja de Gaza son refugiados, y el 42% viven en los 8 campamentos de la franja. Los problemas de sobrepoblación de los campamentos son notables. Con el bloqueo y los posteriores ataques y masacres que Israel ha ejercido sobre la franja la vida es hoy casi insostenible. El impacto sobre los refugiados que ya vivían históricamente en situaciones de precariedad y pobreza extrema es todavía mayor a día de hoy. En 2015, cerca de 100 000 personas seguían en condición de desplazados internos en la franja, el desempleo, la caída del poder adquisitivo, las

dificultades al acceso a alimentos básicos, los continuos cortes de electricidad, y la necesidad de reconstrucción de miles de viviendas son algunos de los retos que la UNRWA debe afrontar hoy en Gaza. Desde 2005 cuando Gaza se convirtió en un territorio asediado y encarcelado por Israel (y Egipto) la UNRWA ha tenido que enfrentarse a las limitaciones de acceso impuestos por el bloqueo israelí y el aislamiento internacional y a la responsabilidad de seguir operando en una zona controlada por Hamás, un actor político no reconocido por la mayoría de los estados donantes.

La guerra de Siria abrió otra situación de emergencia en la que la UNRWA se vio afectada. La guerra civil, ha comportado una crisis humanitaria al conjunto de la población siria, ha provocado nuevos desplazamientos forzados también de los refugiados palestinos en Siria, y episodios de asedio contra campos de refugiados enteros donde la población refugiada palestina moría por falta de alimentos y suministros básicos. La situación de los refugiados palestinos en Siria y Gaza muestran ampliamente los límites no sólo de los programas de desarrollo, sino también de la función de asistencia humanitaria de la UNRWA en un escenario donde el derecho internacional humanitario así como su capacidad de aplicación se ha visto ampliamente degradado. Los refugiados de Palestina que llegaron a Siria en 1948 provenían principalmente de las ciudades de Galilea. En Siria la ley permitió a los refugiados establecerse en el país. En 1956 se equipararon sus derechos a los ciudadanos sirios, con la principal excepción de la posibilidad de ocupar cargos oficiales y la imposición de ciertas restricciones sobre la propiedad. Como otros grupos minoritarios de Siria, los refugiados palestinos fueron controlados por organismos oficiales a fin de detectar posibles disidencias

políticas. Los refugiados de Palestina disfrutaron de cierta estabilidad económica. Unos 90 000 refugiados llegaron en 1948 a Siria. En la actualidad, la UNRWA registra 567 390 antes del inicio de la guerra, de los cuales un 30% vivían distribuidos en los 9 campos de refugiados administrados por la UNRWA.

El estallido de la guerra ha impactado de forma especial en los refugiados palestinos en Siria. Miles de refugiados se han visto obligados a huir a otros países y la mayoría de los refugiados dependen hoy de la ayuda internacional y de los programas de emergencia establecidos por la UNRWA. El 80% vive en las cercanías de Damasco, donde el acceso para la ayuda humanitaria ha quedado restringido. Más de 120 000 han abandonado el país, unos 31 000 hacia el Líbano y más de 16 000 hacia Jordania. En este contexto el mayor reto de la UNRWA pasó a ser el envío de asistencia y servicios vitales para los refugiados palestinos, la mayoría de ellos han abandonado los campos y se encuentran en situación de emergencia humanitaria. La misma agencia informa cómo durante 2016, unos 450 000 refugiados palestinos seguían dentro de Siria, y más del 95% necesitaban y dependían de la asistencia humanitaria para sobrevivir. Más de 280.000 eran desplazados internos, unos 140 000 refugiados en instalaciones de la UNRWA y unos 43 000 estaban atrapados en sitios inaccesibles, de difícil acceso y bajo asedio como en Yarmouk, donde miles de familias no tenían acceso a suministros de alimentos básicos durante meses, dichos asedios se han repetido en Khan Eshieh, Kahn Denoun, y también en D'ara (UNRWA, 2017). Las dificultades de acceso y la dependencia de acción de la UNRWA a los acuerdos con el régimen sirio muestran los límites de acción de la agencia en el contexto del conflicto armado en Siria.

1.9 Límites y retos: conflictos armados y refugiados de larga duración

Setenta años después los refugiados palestinos siguen viendo negado su derecho al retorno. La cuestión de los refugiados palestinos ha marcado la historia de toda la región. Durante años han sufrido directamente la inestabilidad política y social y hoy sufren las consecuencias de los nuevos conflictos armados en la región. Los desplazamientos forzados son una constante en dichos nuevos conflictos, donde los conflictos se enquistan, y la población civil se ve obligada a abandonar sus hogares en busca de refugio seguro.

A un problema regional dónde los refugiados palestinos son más de cinco millones, hoy se le añaden 5 millones de refugiados de Siria, y centenares de miles de iraquíes. Los países limítrofes acogen hoy miles de refugiados. La UNRWA se ve hoy obligada a responder a nuevas situaciones de emergencia que se extienden casi a la totalidad de sus áreas de operaciones. Su mandato de asistencia obliga a la Agencia a establecer acciones de socorro y servicios básicos en nuevos contextos de conflictividad armada. La acción de la UNRWA se ve así condicionada por una situación dónde la violación de los derechos humanos y la violación del derecho internacional humanitario son una constante entre los actores de los nuevos conflictos armados.

La experiencia en los Territorios Ocupados ha servido a la Agencia para desarrollar fórmulas de protección de los derechos humanos en sus acciones de socorro y desarrollo entre las comunidades de refugiados. Sin embargo, la crisis financiera por la falta de recursos, compromiso y donaciones de los estados han limitado su capacidad de actuación. A los límites de la dependencia económica de los estados donantes se le añade la dependencia de los estados de acogida. Los límites para proteger y asistir en el contexto de la ocupación son enormes. A menudo la UNRWA ha visto atacadas sus dependencias y ha podido actuar tan solo como observador internacional y dar testimonio de las graves

violaciones de Israel en los Territorios Ocupados. En Siria, la dependencia de acción bajo autorización del régimen de Bashar Al Asad, ha dejado a la Agencia sin acceso a los campos de refugiados bajo asedio viendo cómo los refugiados palestinos quedaban sin suministros básicos de subsistencia. La acción de la agencia en un contexto de conflictos enquistados, dónde la condición de refugiado pasa a ser un fenómeno de larga duración es otro de los elementos importantes que limitan o condicionan la acción humanitaria y de protección de los desplazados forzados en los conflictos armados.

Los retos de la UNRWA en este contexto se han centrado en ofrecer mecanismos de protección y desarrollo humano a una comunidad de refugiados de larga duración en países y territorios de acogida determinados. A lo largo de los años se ha desarrollado como un instrumento de la comunidad internacional de asistencia y desarrollo en la región, y por lo tanto muy condicionada al contexto político, a la voluntad de los países donantes y de los países de acogida, y a las estrategias de protección y desarrollo a escala global. La acción de la UNRWA se caracteriza por múltiples facetas, desde sus programas de emergencia a programas de desarrollo económico, pasando por estrategias de protección y de desarrollo humano. Uno de los principales retos de la agencia ha sido el desarrollo de estrategias de asistencia y empleo entre las comunidades de refugiados. Cada vez más la participación y la implicación de las comunidades de refugiados en el desarrollo de las estrategias de asistencia y servicios ha sido fundamental para generar respuestas a las principales necesidades. Su principal reto es continuar ofreciendo protección y desarrollo humano en distintos contextos de conflictividad, violación de los derechos humanos y nuevos desplazamientos forzados de los refugiados de Palestina.

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos de los refugiados es el principal reto de los distintos actores y de la

comunidad internacional ante las crisis de refugiados y desplazados internos en una región profundamente fragmentada por los nuevos conflictos armados. La experiencia de la UNRWA nos muestra como los desplazamientos forzosos y el no reconocimiento de sus derechos puede derivar en situaciones donde la dependencia humanitaria se convierte en la cotidianidad de amplios sectores de población en los territorios de acogida. Nos muestra también como los desplazamientos forzosos de una gran masa de población, así como la acción humanitaria en los territorios de acogida conl-

levan un impacto político que puede condicionar los derechos de los refugiados como también la composición económica y social de los territorios de acogida. Los límites y los retos de los organismos de las Naciones Unidas nos ponen de relieve por último la importancia de dotar a las relaciones internacionales de una dimensión ética, es decir establecer marcos de actuación y hacer efectivos mecanismos de protección de las personas y las comunidades, poniendo al centro los derechos humanos, con el objetivo de transformar los conflictos que desangran hoy la región.

Bibliografía

- Badil Resource Center (2015). Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons. Vol.VIII.
- Bocco, R. (2009). UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History. *Refugee Survey Quarterly*.
- Bocco, R. (2009). UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History. *Refugee Survey Quarterly* 28 (2-3), 229-52.
- Feldman, I. (2012). The Challenge of Categories: UNRWA and the Definition of a 'Palestine Refugee'. *Journal of Refugee Studies*, 25 (3): 387-406. doi:004
- Husseini, Jalal Al. (2003). L'UNRWA et Les Réfugiés Palestiniens: Enjeux Humanitaires, Intérêts Nationaux. *Revue D'études Palestiniennes*. Recuperado de -00383723/.
- Gravelsæter Berg, Kjersti. (2014). From Chaos to Order and Back: The Construction of UNRWA Shelters and Camps, 1950-1970. In *UNRWA and Palestinian Refugees. From Relief and Works to Human Development*, 109-28. London, New York: Routledge.
- Morris, B. (1993). *Israel's Border Wars, 1949-1956: Arab Infiltration, Israeli Retaliation, and the Countdown to the Suez War*. New York: Oxford University Press.
- Rempel, T. (2010). UNRWA and the Palestine Refugees: A Genealogy of 'Participatory' Development. *Refugee Survey Quarterly* 28 (2-3): 412-37. doi:040
- Roy, S. (2007). *Failing Peace: Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*. London: Pluto Press.
- Sayigh, Y. (1999). *Armed Struggle and the Search for State: The Palestinian National Movement, 1949-1993*. Washington, D.C: Inst for Palestine Studies.
- Stebbing, J. (1985). UNRWA: An Instrument of Peace in the Middle East. *International Relations*. Recuperado de .
- Stokke, O. (2009). *The UN and Development: From Aid to Cooperation*.
- UNRWA. (2017). Syria regional crisis emergency appeal 2017. Amman.