

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La protección de los refugiados en sus regiones de origen: una nueva perspectiva

(2016/C 240/06)

Ponente: Hans JANSSEN (NL/PPE), alcalde de Oisterwijk

I. RECOMENDACIONES POLITICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Recomendaciones generales

1. constata que la crisis actual de los refugiados, como consecuencia de la guerra civil en Siria, junto con la situación de inestabilidad política de numerosos países del norte de África, así como otros conflictos y la situación de anarquía en algunas zonas del mundo es de una envergadura sin igual. Y todo parece indicar que a esta crisis le queda todavía mucho recorrido;
2. opina que la envergadura y la seriedad del problema requieren un planteamiento holístico que consiste en diferentes aspectos: acogida sostenible de los refugiados que vienen a Europa con el respeto de sus derechos; frenar la migración irregular, sobre todo reforzando el control de las fronteras exteriores, imponiendo fuertes sanciones penales a los traficantes de seres humanos y estableciendo un sistema eficaz y seguro de repatriación de las personas que no cumplen con los criterios para ser solicitantes de asilo; mejora de los dispositivos de acogida en las regiones de origen, entendidas como tales tanto los países de procedencia como las regiones limítrofes; y abordar las causas fundamentales de la migración como consecuencia de la violencia y la anarquía. Desde hace tiempo esta combinación constituye el enfoque adoptado por la UE. El Comité se adhiere a este planteamiento ⁽¹⁾ y subraya la importancia de la aplicación efectiva de los acuerdos alcanzados y el cumplimiento de los compromisos suscritos;
3. lamenta que en la práctica se está prestando mayor atención a restringir el número de refugiados que llegan a Europa y a su redistribución entre los Estados miembros que a proteger los derechos de estas personas a todos los niveles. Incumbe a los entes locales y regionales una responsabilidad sin precedentes en la acogida y la integración de refugiados en Europa; además, el Comité considera importante que la Comisión Europea preste una atención constante y cuidadosa a estos retos crecientes y formule propuestas para impulsar las actividades emprendidas a tal fin por los entes locales y regionales afectados;
4. constata que hasta ahora se ha dedicado mucha menos atención a la acogida de refugiados en las regiones a las que pertenece el país. Y ello, pese a que se trata de un número considerablemente más alto del que se ha registrado en Europa: 2,1 millones de sirios registrados por el ACNUR en Egipto, Irak, Jordania y el Líbano, 1,9 millones de sirios registrados por el Gobierno turco y más de 26 700 refugiados sirios en el norte de África, es decir, un total de 4 390 439 personas ⁽²⁾;
5. acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Consejo Europeo para alcanzar un acuerdo con Turquía; no obstante, expresa su preocupación sobre si el acuerdo firmado con Turquía reducirá el número de personas que cruzan las fronteras de la UE de manera irregular. Hace un llamamiento para que los refugiados reciban ayuda financiera directa y puedan solicitar un visado humanitario en los campamentos de refugiados situados en terceros países. El ACNUR debería también recibir parte de la ayuda para mejorar las condiciones de vida en los campamentos de refugiados;

⁽¹⁾ Tal y como se establece, por ejemplo, en el Dictamen CIVEX-VI/006 sobre «La Agenda Europea de Migración», de 3 y 4 de diciembre de 2015, y el Dictamen CIVEX-V-027 titulado «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad», de 18 de julio de 2012.

⁽²⁾ Todas las cifras son del 17 de diciembre de 2015 y proceden de <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

6. señala que muchas personas desplazadas de su lugar de origen se ven obligadas a vivir en campamentos de refugiados, con frecuencia en un país vecino. No todos disponen de los recursos necesarios para seguir el viaje, por ejemplo hacia Europa, independientemente de que la calidad de la acogida en ese lugar sea o no suficiente. Muchos esperan poder volver a su país o poder llevar una vida digna en un campamento de refugiados. Esto último implica servicios básicos adecuados (vivienda, alimentación, sanidad, etc.), enseñanza para los niños, trabajo e ingresos y una convivencia pacífica en el entorno nuevo;

7. ha propuesto la elaboración del presente Dictamen de iniciativa con el objetivo de dar forma a las acciones de la UE para orientarlas hacia una mayor protección de los refugiados en las regiones de procedencia, es decir, en los países de primera acogida, que en la mayoría de los casos son los países vecinos del país del que huyen. El Dictamen demuestra que los entes locales y regionales pueden contribuir considerablemente a la realización de las tareas de la UE en este contexto y señala cuáles son los instrumentos necesarios. Subraya cómo las estrategias y las posibilidades de los distintos niveles de gobierno pueden complementarse para lograr una coordinación mejor y mayores resultados, respetando los derechos y valores fundamentales en los que se basa la UE. En este contexto debe reiterarse que la mejora de las condiciones de alojamiento en la región no debería invalidar el reconocimiento del derecho de protección internacional dentro de la UE ⁽³⁾;

Acogida en la región de origen: una tarea complicada

8. toma nota de que el alojamiento en la región de origen durante una crisis tiene algunas características «predeterminadas»:

— suele ser siempre la forma de alojamiento para el mayor número de personas. Véanse por ejemplo los 1,5 millones de afganos que en el año 2015 siguen permaneciendo en Pakistán ⁽⁴⁾, los 1,9 millones de ruandeses que tras el genocidio en 1994 se refugiaron en la República Democrática del Congo ⁽⁵⁾, Tanzania y Burundi, los casi 500 000 y más de 240 000 refugiados somalíes que desde 1991 permanecen respectivamente en Kenia y Etiopía ⁽⁶⁾. La crisis actual de Siria no es una excepción en ese sentido, conociendo las cifras anteriores,

— solo una parte de estos enormes grupos de personas vivían y viven en campamentos de refugiados; la mayoría se ha asentado en los países de acogida, muchos de ellos en condiciones difíciles o muy difíciles; por ejemplo, se calcula que en Turquía el 90 % de los refugiados sirios viven fuera de los campamentos con un acceso muy limitado a los servicios básicos;

— el período de permanencia en los países vecinos suele ser mucho más largo que el previsto inicialmente; generalmente se trata de más de diez años y a veces de decenas de años;

9. constata que, independientemente de si el alojamiento se realiza en campamentos o no, la llegada de un elevado número de personas desplazadas tiene una gran repercusión en las comunidades que las acogen: en términos de presión acumulada sobre los servicios básicos como el suministro de agua potable, la educación y la atención sanitaria, la protección del medio ambiente (residuos y aguas residuales, integración en el mercado laboral, entre otras cosas);

10. es consciente de que para las comunidades locales ello suele traducirse en un aumento de los precios de los productos alimenticios, la vivienda, los servicios, etc., y a la vez significa una mayor competencia en torno a los puestos de trabajo y, por tanto, una disminución de los sueldos;

11. es consciente de que esta presión aumenta los problemas y desafíos ya existentes para las comunidades. Por esta razón suelen originarse tensiones sociales entre los refugiados y las comunidades locales, entre los mismos (grupos de refugiados o se ponen de manifiesto tensiones sociales latentes dentro de las comunidades de acogida;

⁽³⁾ Tal y como se ha indicado previamente en el Dictamen CIVEX-V-027 sobre «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad», de 18 de julio de 2012.

⁽⁴⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html> (2015).

⁽⁵⁾ http://www.rwandanstories.org/genocide/refugee_crisis.html (sin fecha).

⁽⁶⁾ <http://www.resettlement.eu/page/somali-refugees-kenya-ethiopia>

12. reconoce que se espera un efecto de bola de nieve: si las tensiones se van de la mano, puede haber violencia y desplazamientos de refugiados dentro de las propias comunidades de acogida;

13. señala por último el carácter *ad hoc* con el que se están adoptando las diferentes disposiciones de emergencia. La localización de los campamentos de refugiados no siempre se ha meditado bien; muchas veces la decisión se toma con un horizonte de planificación demasiado limitado, sin tener en cuenta una visión más amplia del desarrollo territorial y en muchas ocasiones sin escuchar a los entes locales y regionales, que en definitiva serán los más afectados por los efectos de la migración descritos previamente;

¿Qué se necesita?

14. opina que, dada la realidad antes descrita, se necesita una combinación de gestión de crisis y un planteamiento a largo plazo enfocado a satisfacer las necesidades primarias, garantizar la cohesión social como parte de un proceso de desarrollo físico, social y económico controlado y respetuoso con los derechos humanos, incluida la igualdad de género y el medio ambiente;

15. sugiere que, siempre y cuando sea posible, se disminuya lo antes posible la dependencia de ayuda de los refugiados, debida, por ejemplo, al hecho de que no puedan realizar un trabajo remunerado. Sugiere también que se trabaje a favor de la autonomía de los refugiados y que estos puedan, en la medida de lo posible, gestionar sus propias vidas, promoviendo, por ejemplo, la posibilidad de que puedan realizar un trabajo remunerado. En este contexto, es una evolución positiva que los refugiados sirios en Turquía puedan obtener ahora un permiso de trabajo. Propone asimismo que se trabaje con planteamientos innovadores, como el de hacer partícipe a la comunidad empresarial. Algunos expertos sugieren que efectuar pequeños pagos en metálico a los refugiados tendrá un efecto mucho más positivo en la economía local que la ayuda en especie. Por consiguiente pide que se analice esta opción y que se adapten sus resultados en la medida de lo posible;

16. recomienda que a partir de ahora las instalaciones, el desarrollo y la gestión de campamentos se basen desde el principio en el enfoque de «desarrollo urbano y territorial» en vez de una «instalación provisional de emergencia» y teniendo en cuenta desde el principio los efectos positivos y negativos para las comunidades de acogida. Este enfoque implica que deberán tomarse decisiones con mayor conocimiento de causa sobre la ubicación de los campamentos y las posibilidades de ampliación ulterior, la disponibilidad de infraestructuras existentes o por desarrollar, las repercusiones económicas, los desplazamientos, etc., a la vez que se presta especial atención a los grupos vulnerables como las mujeres y los niños;

17. señala la importancia, por dos razones, de ofrecer a los refugiados acceso a la educación y a un empleo remunerado, en combinación con otras medidas destinadas a grupos específicos como mujeres, niños y jóvenes. En primer lugar, esto reduce el riesgo de radicalización, de aislamiento, de formación de guetos y de vulnerabilidad frente a actividades delictivas (trata de seres humanos, prostitución, tráfico de órganos) y dificulta su reclutamiento por redes terroristas; en segundo lugar, contribuye a la integración social, económica y cultural en el tejido social del país de acogida;

18. urge a la UE a prestar ayuda para atender las necesidades de salud mental de los refugiados sirios, especialmente de los niños que sufren trastorno por estrés postraumático, lo cual constituye una amenaza para su salud y su integración;

19. opina que el planteamiento debería presuponer asimismo una estancia permanente o en cualquier caso duradera de los refugiados, también fuera de los campamentos, y por tanto su integración en las comunidades de acogida. A modo de ejemplo, una parte de los recursos podría destinarse a ofrecer la posibilidad de apoyar trabajos de utilidad social y la participación en la acogida de los recién llegados. Esto requiere un diálogo político a fondo que tenga en cuenta la situación específica de las regiones de acogida y de los grupos de refugiados afectados;

20. constata que tal planteamiento no puede estar enfocado solo a los refugiados sino que necesariamente debe estar enfocado a ayudar a prevenir y solucionar los problemas de las propias comunidades de acogida. La comunidad internacional debe estar más dispuesta que hasta ahora a apoyar a los gobiernos nacionales, locales y regionales para que asuman sus responsabilidades en las zonas donde se produzca la integración en la región de procedencia. Esto debe concretarse también en términos financieros, por ejemplo, para mantener el nivel de los servicios básicos y el desarrollo económico local y regional;

Papel de los entes locales

21. constata que los problemas de los refugiados y las comunidades en los países de origen y en la región circundante se manifiestan en los pueblos, ciudades y regiones donde viven, van al colegio, necesitan asistencia sanitaria, trabajan o buscan trabajo o conviven con los vecinos. Se espera por tanto que, tras la ayuda directa de emergencia, los entes locales y regionales, fundamentalmente, tomen medidas y busquen soluciones ⁽⁷⁾;

22. señala, no obstante, que los entes locales y regionales en los países de origen y la región circundante encuentran dificultades considerables para satisfacer estas expectativas. Muchas veces antes de la llegada de los refugiados ya tenían insuficientes competencias, medios financieros escasos y poco personal formado. En un sistema político centralizado además no se puede actuar rápidamente porque se necesita la aprobación de muchas resoluciones y gastos por parte de niveles administrativos más elevados;

23. es necesario reforzar la colaboración entre los entes locales y regionales, por una parte, y ACNUR y las ONG humanitarias, por otra, a fin de trabajar de manera coordinada; con un enfoque de subsidiariedad, es necesario dar reconocimiento y apoyo a las partes interesadas públicas, privadas y sin ánimo de lucro del tercer sector y de la sociedad civil que asumen en primera línea la acogida y las necesidades de los refugiados en los territorios, garantizando un itinerario constructivo de integración que tenga más en cuenta las realidades y los problemas territoriales;

24. sugiere que, para que los entes locales y regionales en los países de origen y la región circundante puedan asumir verdaderamente sus responsabilidades para mantener o mejorar los servicios básicos y gestionar aspectos del desarrollo social y económico sostenible de sus regiones y municipios, deben aportarse mejoras en diferentes niveles:

- el entorno institucional: competencias adecuadas y claramente formuladas para los entes regionales y locales, con menos dependencia del gobierno central, con la posibilidad de cooperar directamente con organizaciones internacionales, países o regiones y ciudades que deseen prestar ayuda, así como más implicación en la preparación y ejecución del apoyo internacional,
- medios financieros suficientes para poder asumir las responsabilidades mediante traspasos, ingresos locales o financiación directa por donantes,
- desarrollo de capacidades a nivel político y administrativo mediante la formación y la educación, adquisición de experiencia, intercambio recíproco y apoyo mediante el aprendizaje basado en la práctica;

Medios y acciones

25. señala que, para que la acogida en la región de procedencia sea una parte fundamental de una política de refugiados más amplia, se necesitan constantemente recursos económicos, materiales, humanos y técnicos. El Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior del 14 de septiembre de 2015 decidió razonablemente aumentar la contribución de la UE y los países miembros del ACNUR para poder acoger a un número elevado de refugiados sirios en campamentos de países vecinos y un aumento considerable del Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria, el Fondo Madad ⁽⁸⁾. Muy probablemente, será necesario seguir alimentándolo durante muchos más años;

26. confía en que pueda disponerse de instrumentos similares al Fondo Madad para intervenir también en relación con la crisis que afrontan diversos países del norte de África, de los que —potencialmente— pueden surgir ingentes flujos de refugiados;

⁽⁷⁾ Véase en este contexto por ejemplo https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/Jordan%20workshop%20summary%20FINAL.pdf

⁽⁸⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12002-2015-REV-1/es/pdf>

27. por consiguiente, insta con urgencia a los Estados miembros de la UE a que asuman su responsabilidad por lo que se refiere a la ayuda financiera y pongan a disposición rápidamente los recursos ya comprometidos, o que hagan esfuerzos adicionales para reducir la importante brecha de financiación que existe en los fondos fiduciarios entre los recursos comprometidos por la UE y las contribuciones de los Estados miembros;

28. aboga por que el Fondo Madad, a la hora de fijar sus prioridades, preste suficiente atención a las cuestiones de gobernanza y a su traducción en medidas con (y para) los entes locales y regionales, así como a actuar con la necesaria premura, además de con precisión, planificación, eficacia y eficiencia;

29. insta a los Estados miembros a poner en marcha los medios económicos necesarios y los procedimientos administrativos necesarios, y que para ello se cuente con la participación de los entes locales y regionales, especialmente aquellos con competencias en materia sanitaria, educativa o de servicios sociales, en la distribución de estos recursos destinados a la atención a estas personas, a fin de asumir de manera conjunta la aplicación de medidas oportunas con las que afrontar integralmente esta situación;

30. recomienda que se tomen medidas decisivas en la política europea de cooperación para el desarrollo encaminadas a abordar e intentar dar respuesta a las causas principales de los conflictos que obligan a las personas a abandonar sus respectivos países, entre las que están la falta de unas estructuras jurídicas eficaces, el no respeto de los derechos humanos, las persecuciones religiosas y la falta de una «buena gestión» a diferentes niveles de la autoridad en los Estados frágiles. La UE podrá así contribuir a reducir las causas que llevan a grandes grupos de personas a abandonar su país, ya que se encuentran en grave riesgo de perder sus vidas y han perdido toda esperanza de paz;

31. reconoce, a este respecto, la importancia de establecer canales de comunicación formales, institucionalizados y eficaces con los entes locales y regionales de las regiones de origen de los refugiados, a fin de identificar los principales ámbitos que requieren una mayor atención y medidas más adecuadas, por ejemplo la ayuda financiera, el apoyo tecnológico, la formación de gestores del sector público y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas;

32. considera que los principios recogidos en el documento «Una agenda urbana sostenible para la región del Mediterráneo» y las acciones orientativas que figuran en el llamamiento a la colaboración con la delegación de alcaldes libios —iniciativas emprendidas por la ARLEM— señalan el camino a seguir para lograr una protección efectiva de los refugiados en sus regiones de origen;

33. recomienda que, en el diálogo político con los gobiernos de los países de primera acogida, se tenga en cuenta expresamente el papel de los entes locales y regionales y se llame la atención sobre las disposiciones que son necesarias para que los entes locales y regionales puedan desempeñar su papel y asumir sus responsabilidades. Es preciso crear sinergias entre los agentes locales y regionales de la cooperación descentralizada con el fin de facilitar proyectos y programas comunes de apoyo internacional. Esto incluye, entre otras cosas, hacer que los acuerdos con el Gobierno turco sean aplicados por los entes locales y regionales de las zonas fronterizas con Siria, o de las ciudades de Turquía que acogen a grandes grupos de refugiados. La Asociación de Municipios Turcos ha desarrollado las primeras propuestas en este contexto;

34. hace un llamamiento para que los entes locales y regionales participen desde el principio en las tareas de registro de los refugiados, tal y como se ha especificado en el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia 2015-2016 en respuesta a la crisis siria (3RP). También se necesita un planteamiento coordinado de la ayuda a nivel local y, para ello, se necesita una implicación activa de los entes locales a todos los niveles del desarrollo del programa de ayuda;

35. los entes locales y regionales europeos han desarrollado buenas prácticas y conocimientos específicos sobre la integración de los refugiados. Por tanto, hace un llamamiento al Consejo, la Comisión y el SEAE para que aprovechen la experiencia, la disposición y las redes de entes europeos locales y regionales: el Comité, sus redes ARLEM y CORLEAP, y sus plataformas pero también las asociaciones nacionales de municipios como la Asociación de Municipios de los Países Bajos (*Vereniging van de Nederlandse Gemeenten* — VNG) ⁽⁹⁾. Tienen un amplio conocimiento y experiencia con servicios básicos, integración y desarrollo económico local y regional, no solo en Europa, sino también en los países de primera acogida. En Jordania y el Líbano, el planteamiento concreto de una puesta en común de las mejores prácticas, junto con una planificación integral y específica de los suministros en la zona, basada, en particular, en la planificación de situaciones hipotéticas y que tenga en cuenta los efectos en el potencial de desarrollo de las comunidades de acogida, parece ser una tarea que puede complementar en gran medida el trabajo del ACNUR;

36. hace un llamamiento para que, en consulta con otras partes interesadas importantes en este contexto, se desarrollen las ideas contenidas en el presente Dictamen, por ejemplo durante la Cumbre Humanitaria Mundial en mayo de 2016 en Estambul, y se concreten en políticas y programas. El Comité está dispuesto a contribuir a ello.

Bruselas, 8 de abril de 2016.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

⁽⁹⁾ La VNG está llevando a cabo un programa de unos 9 millones EUR para el Gobierno holandés, cuyo objetivo es reforzar a los entes locales y regionales en Jordania y el Líbano para que puedan encargarse de la acogida de refugiados sirios y afrontar las repercusiones que ello pueda tener para las comunidades locales.