



Los Refugiados Iraquíes en Oriente Medio: el Ascenso de la “Cuestión Iraquí”

Beatriz Tomé¹

Becaria FPU e Investigadora UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La invasión de Irak y 2003 y el posterior conflicto intercomunitario han desatado numerosas consecuencias locales, regionales e internacionales. Una de ellas, frecuentemente obviada, es la salida de algo más de dos millones de refugiados a los países vecinos. Lo que convierte a Oriente Medio en la región que acoge a casi la mitad de los refugiados globales. Los principales países receptores, Jordania y Siria, contemplan la llegada de los expatriados iraquíes –intensificada a partir de 2006- desde una perspectiva de seguridad ampliada: seguridad nacional, económica, del régimen y desde el miedo a que éstos actúen como “gérmenes” de los problemas de su país de origen. La respuesta al problema es compleja. No basta ya con terminar con las causas que le dieron origen. La mejor solución es el regreso a Irak: permitiría el aprovechamiento de buena parte del capital humano y financiero situado ahora al otro lado de la frontera. Pero la vuelta necesita de unas condiciones específicas: no sólo el cese de la violencia, también cierta estabilidad y la existencia de una infraestructura que sea capaz de cubrir las necesidades de los que regresan. De no ser así, la situación empeoraría con los que vuelven uniéndose a los ya más de dos millones de desplazados internos e incapaces de integrarse en el nuevo modelo estatal.

Palabras clave: Irak, refugiados iraquíes, Oriente Medio, Jordania, Siria, retorno.

Title in English: “Iraq’s Refugees in the Middle East: The Growing “Iraqi Question”

Abstract:

The 2003 invasion of Iraq and the latter sectarian conflict have unleashed many local, regional and international consequences. One of them it is the departure of more than two millions of refugees to the neighboring countries. The Middle East is now the region that receives almost the half of the total global refugee population. The main receiving countries, Jordan and Syria, look at the arriving of these Iraqi expatriates from a security perspective (national, economic and regime security). They are afraid that the Iraqi refugees can spillover the problems of their original country. The solution to the problem is difficult. It is not enough to solve the causes that originate it. The best solution is the return to Iraq: this would permit the use of the human and financial capital that is now behind the border. But this return needs some specific conditions: stability and a proper infrastructure that would be able to cover the returnees’ necessities. If the return process is not made properly, the situation could worsen: those who come back may join the more that two millions of Internally Displaced Persons (IDPs) already in the country. Also they would find very hard to integrate themselves into the new State.

Keywords: Iraq, Iraqi refugees, Middle East, Jordan, Syria, return.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Beatriz Tomé Alonso es becaria FPU e investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* beatriz.tome@hotmail.com.

1. Introducción

La invasión de Irak en 2003 –y el posterior conflicto intercomunitario- ha desatado numerosas consecuencias locales, regionales e internacionales. Una de ellas es el elevado número de desplazados internos y refugiados². Estos últimos, unos dos millones, son el foco de este artículo por las importantes consecuencias transnacionales, en especial regionales, que llevan consigo. Y es que Oriente Medio acoge a la mayoría de los iraquíes que huyen de su país y que vienen a unirse al ya elevado número de refugiados palestinos. Se convierte así en una de las áreas con mayor número expatriados; unos 7,5 millones, según estimaciones de ACNUR y de UNRWA. Esta cifra supone el 46,8% de los 16 millones de refugiados globales registrados por las Agencias nombradas para el año 2008³.

Table 4-6		Total UNHCR and UNRWA refugees, by country of origin and residence, 2007			
Refugees originating from	Residing in**				
Iraq	Syria	Jordan	Iran	Lebanon	
	1,500,000	500,000	57,414	50,000	
Somalia	Kenya	Ethiopia	Djibouti	Yemen	
	192,420	25,843	5,980	110,616	
Sudan	Chad	Ethiopia	Egypt	Eritrea	
	242,555	35,493	10,499	729	
OPT* (UNRWA refugees)	Jordan	OPT	Syria	Lebanon	
	1,930,703	1,813,847	456,983	416,608	

Fuente: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab Status (RBAS) (2009): *Arab Human Development Report 2009.Challenges to Human Security in the Arab Countries*, New York, United Nations Publications, en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.

Se trata de un problema que, aun habiendo sido originado por la mala situación de seguridad en Irak y permaneciendo ligado a ésta, adquiere entidad propia. Una vez desatada la crisis es difícil de gestionar y de resolver. A pesar de la disminución de la violencia en territorio iraquí durante los últimos tiempos, la cuestión de los refugiados tiende a complicarse: al asunto del retorno (y a la dificultad de gestionarlo por parte de las autoridades nacionales) se añade el progresivo empobrecimiento de los que han salido del país. Los ahorros se van acabando y es difícil trabajar en los lugares de acogida. Su nueva –y peor-

² Un refugiado es aquel que “se encuentra fuera de su país de nacionalidad o de residencia habitual, tiene un fundado temor de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones política y no puede, o no quiere, acogerse a la protección de su país, o regresar a él por temor a ser perseguido” (Artículo 1 de la Convención de Refugiados de 1951, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>); al desplazado interno lo mueven los mismos motivos –conflicto, persecución, falta de libertades...- pero no ha cruzado las fronteras de su país. En Irak unos cuatro millones de personas (refugiados y desplazados internos) han abandonado sus hogares.

³ United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab Status (RBAS) (2009): *Arab Human Development Report 2009.Challenges to Human Security in the Arab Countries*, New York, United Nations Publications, en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.



situación se refleja de forma decisiva en los lugares escogidos para asentarse. Si primero lo hacían en capitales, entre la población, como consecuencia de la pérdida de nivel adquisitivo y del encarecimiento de rentas y productos, un número significativo de ellos ha acabado en campos de refugiados palestinos o suburbios, incluyendo aquellos en y alrededor de Damasco (...); en el área noreste de Amán (...); en Beirut (...) y en Sidon⁴. Esta cuestión, como veremos más adelante, no es en modo alguno baladí.

Es importante señalar que la cuestión de los refugiados no se “reduce” a una crisis humanitaria, aspecto, por otra parte, clave. Aglutina en torno a sí otras vertientes: política, económica, estratégica o de seguridad, que iremos desgranando a lo largo del artículo. Entre las muchas caras del conflicto encontramos aspectos relacionados con los movimientos migratorios ilegales: aumento de las mafias y del crimen organizado; aumento del mercado negro de trabajo...

1.1. El primer escollo: determinar el número de refugiados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ACNUR, establece que existen unos dos millones de refugiados iraquíes.

Outside Iraq					
Type of population	Country	Total	Of whom assisted by UNHCR	Per cent female	Per cent under 18
Iraqi refugees in neighboring countries	Syria	1,500,000 ¹	153,700	48 ²	39 ²
	Jordan	500,000 ³	51,000	45 ²	30 ²
	Lebanon	50,000	9,800	-	-
	Islamic Republic of Iran	57,400	57,400	40	43
	Egypt	10,300	10,300	48	40
	Turkey	3,700	3,700	43	34
	Gulf States (Yemen, Kuwait, Qatar)	34,200	4,700	-	-
Total		2,155,600	286,900		

¹ Government Estimate.

² Demographic data refers to the assisted population only.

³ Number of Iraqis estimated by Government.

Fuente: UNHCR: “UNHCR Global Report 2007: Iraq Situation”, en <http://www.unhcr.org/484908962.html> .

Iraqi Refugees living abroad	2.2-2.4 million
Iraqi Refugees in Syria	1.4-1.5 million
Iraqi Refugees in Jordan	450,000 – 500,000
Iraqi Refugees in Egypt, Lebanon, Iran	130,000 – 150,000
Iraqi Refugees in the Gulf States	200,000

NOTE: Not all Iraqis refugees fled because of the current war.

Fuente: <http://www.brookings.edu/saban/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index20090820.pdf>

⁴ International Crisis Group: “Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon”, *Middle East Report*, nº 77 (10 de julio de 2008), p.5.



No es fácil establecer un número exacto; por eso las cifras son aproximadas. Varios son los motivos:

- La reticencia de los iraquíes a dar sus nombres en los registros oficiales de refugiados. Las causas, desde la sensación de pérdida de honor –concepto muy arraigado en las sociedades árabes-, hasta el miedo al rechazo social o el temor de que poner sus nombres en una lista les ocasiona problemas legales y hasta su salida del país. Prefieren describirse a sí mismo como “visitantes” capaces de cuidar de los suyos⁵.
- Dificultades burocráticas en la contabilización del número de refugiados. Los países de acogida, si bien son estados fuertes en cuanto a sus aparatos de seguridad, tienen otras infraestructuras poco desarrolladas. A veces falla la coordinación entre los puestos de entrada aéreos y terrestres. En Siria, Jordania y Líbano, las autoridades en materia de migración pueden tener un número preciso de iraquíes que han entrado a sus respectivos países por tierra y los que lo han hecho utilizando el avión pero durante un largo periodo de tiempo fueron incapaces de sincronizar ambas cifras debido a la ineptitud administrativa y a sistemas informáticos incompatibles en los diferentes puntos de entrada⁶. Además, la labor de recuento de ACNUR se complica. Si bien la UNRWA⁷ proporciona las cifras de los refugiados palestinos registrados en los campos por ella gestionados, ACNUR extiende su mandato sobre todos aquellos iraquíes que han salido del centro y del sur del país. A éstos no se les aplica el término “refugiado” tras, como es el protocolo habitual, haber pasado una entrevista personal y un estudio individualizado de su caso. A partir de 2006, coincidiendo con el recrudecimiento del enfrentamiento sectario, la Agencia de Naciones Unidas los declara refugiados *prima facie*, es decir, les reconoce una necesidad de asistencia inmediata y, salvo que se demuestre lo contrario, todos los miembros del grupo son considerados en situación de riesgo porque se considera que causas graves comunes han provocado su salida. Con este estatuto se intenta hacer frente a éxodos masivos y repentinos ante los que, por razones prácticas, no se pueden determinar situaciones individuales.
- Conviene no subestimar los motivos políticos. Por una parte los regímenes de acogida son reticentes a que las organizaciones internacionales actúen con total libertad en su suelo. Por otra, inflan o desinflan las cifras según convenga por motivos domésticos –no causar alarma social- o internacionales –atraer la atención internacional y, con ella, las ayudas económicas.

1.2. Las causas de la salida de Irak

La invasión estadounidense de 2003 no “abrió” la puerta de la salida masiva. Las grandes oleadas vinieron como consecuencia del bombardeo del santuario al-Askari de Samarra en febrero de 2006; es decir, con la intensificación de la violencia y con el estallido explícito del conflicto civil sectario⁸. La escalada en la marcha se inicia cuando los esfuerzos estadounidenses para reconstruir el país **no dan el fruto deseado**, aumenta la violencia y los

⁵ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 3.

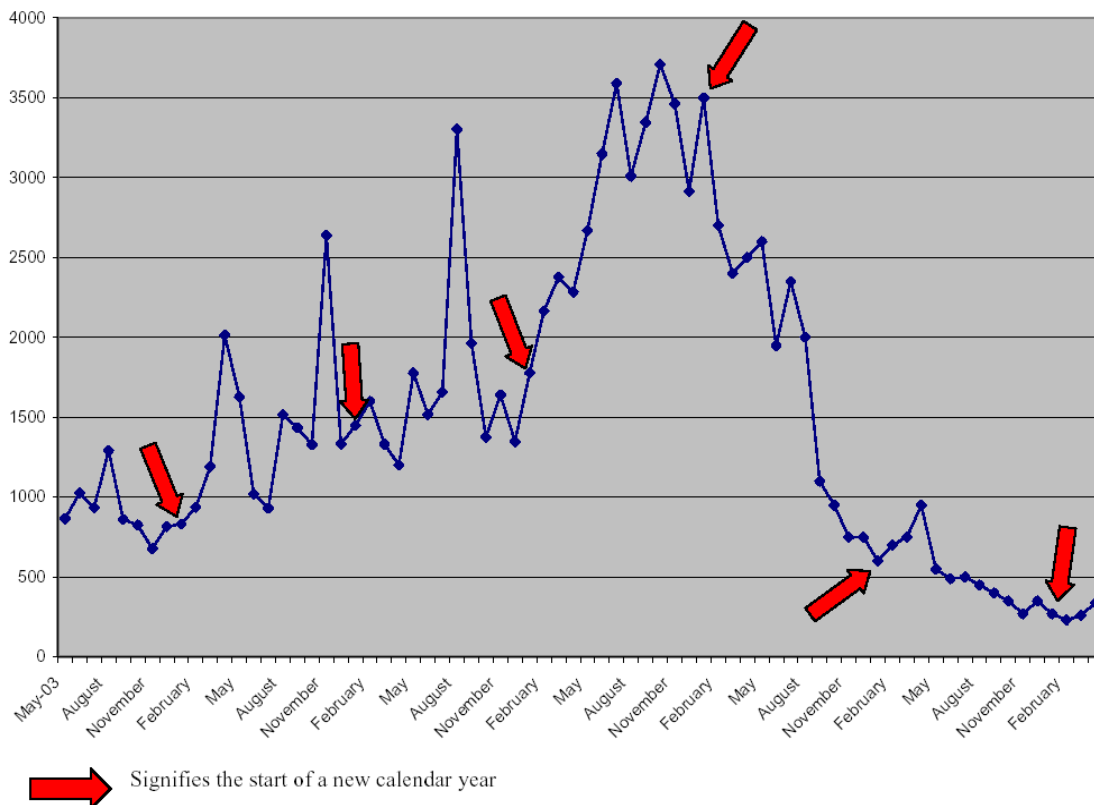
⁶ *Ibid.*, p. 3

⁷ La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo o, en inglés: *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*.

⁸ *Ibid.*, p. 1.

civiles se convierten en objetivo de grupos insurgentes y milicias sectarias⁹. Claro que están los que han salido en la época de Sadam, acuciados por el embargo internacional u opositores al régimen; o los que han cometido graves violaciones contra los derechos humanos; pero la mayoría abandona el país como consecuencia del conflicto del que son víctimas por razones étnicas o religiosas, por haber sido empleados de USA u otras fuerzas extranjeras o por riqueza personal, pues sus posesiones son deseadas por las milicias¹⁰.

Número estimado de víctimas mortales entre civiles iraquíes por mes, desde mayo de 2003 hasta el presente



Fuente: <http://www.brookings.edu/saban/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index20090820.pdf>.

A pesar de que la violencia sectaria es la causa principal, conviene no olvidar que a ella se suman otras más secundarias.

Las clases sociales medias -seculares y profesionales- son de las primeras en abandonar el país. Esto causa un “efecto rebote” ya que los que se quedan ven como los servicios disponibles y, consecuentemente, su calidad de vida, disminuyen. Aumentan así las posibilidades de abandonar el país de aquellos que ya no tienen acceso a los servicios de educación o sanidad¹¹. Una de las características más particulares del conflicto iraquí es que se ataca a los profesionales. Después de la caída de Sadam Husein en 2003, las clases profesionales que permanecían en Irak y sus familias se convirtieron a menudo en las

⁹ *Ibid.*, p. i.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1.

¹¹ Terril, W. Andrew (December 2008): *Regional Spillover Effects of Iraq War*, Strategic Studies Institute United States Army War College (SSI), en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=901>, p. 7



primeras víctimas de crímenes violentos, especialmente secuestros para obtener el rescate¹². Además, aquellos de ideología secular que no están dispuestos a asociarse a ninguna milicia abandonan el país relativamente pronto¹³. Las siguientes oleadas de refugiados están compuestas, sin embargo, por gente más desesperada que intenta huir del colapso de la ley y el orden¹⁴.

En segundo lugar la enorme crisis económica que sufre el país. Después de la caída de Bagdad, el estado iraquí se colapsó. Se estima que el coste para la economía fue de 12\$ billones¹⁵. A esto hay que sumar las altas tasas de inflación y de desempleo. Sasson lo explica así:

“... hyperinflation was definitely an economic push factor encouraging middle-class professionals to flee the country. Violence and dysfunctional government did not just lead to the brain drain; it led many wealthy Iraqis to flee with their capital dealing a heavy blow to the country’s war torn economy. Among the Iraqis who fled were business people, entrepreneurs that the Americans wanted to encourage to help build a new economy in Iraq.”¹⁶

Además, las milicias se han hecho con importantes estructuras económicas de poder, por lo que, quien no entre en su juego, ve menguadas sus posibilidades de éxito.

2. Los refugiados iraquíes en Oriente Medio: un desafío a la estabilidad regional

Oriente Medio es quizás una de las regiones más volátiles del planeta. Existen una serie de condicionantes que hacen que este lugar del mundo sea especialmente susceptible al fenómeno de los refugiados. Y es que, conviene recordar, los refugiados no se instalan en un vacío. Se integran en un espacio que tiene sus propios problemas y dinámicas. Nosotros nos centraremos principalmente en Jordania y en Siria –por ser los que mayor número de refugiados iraquíes reciben- pero existen generalidades que pueden extenderse al conjunto de los países de Oriente Medio.

Cualquier análisis que se haga de la situación de los refugiados, en este caso iraquíes, tiene que tener en cuenta las particularidades de la región que estudia. El contexto es clave para entender el problema en su correcta dimensión y, consecuentemente, para determinar los mejores modos de actuación.

¹² *Ibid.*, p. 7

¹³ *Ibid.*, p. 7

¹⁴ *Ibid.*, p. 7

¹⁵ Sasson, Joseph (2009): *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle-East*, International Library of Migration Studies, London-New York, Vol. 3, I.B. Tauris, p.132

¹⁶ *Ibid.*, p. 133



Población refugiada por regiones para el año 2008

UNHCR regions	Start-2008			End-2008			Change (total)	
	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Absolute	%
- Central Africa and Great Lakes	1,086,200	15,000	1,101,200	978,200	27,800	1,006,000	-95,200	-8.6%
- East and Horn of Africa	815,200	-	815,200	763,900	-	763,900	-51,300	-6.3%
- Southern Africa	181,000	-	181,000	161,100	-	161,100	-19,900	-11.0%
- West Africa	174,700	-	174,700	175,300	-	175,300	600	0.3%
Total Africa*	2,257,100	15,000	2,272,100	2,078,500	27,800	2,106,300	-165,800	-7.3%
Americas	499,400	487,600	987,000	500,000	303,500	803,500	-183,500	-18.6%
Asia and Pacific	2,674,200	1,151,000	3,825,200	2,577,800	1,018,300	3,596,100	-229,100	-6.0%
Europe	1,580,700	5,500	1,586,200	1,616,000	5,700	1,621,700	35,500	2.2%
Middle East and North Africa	2,654,000	67,600	2,721,600	2,278,200	72,800	2,351,000	-370,600	-13.6%
Total	9,665,400	1,726,700	11,392,100	9,050,500	1,428,100	10,478,600	-913,500	-8.0%

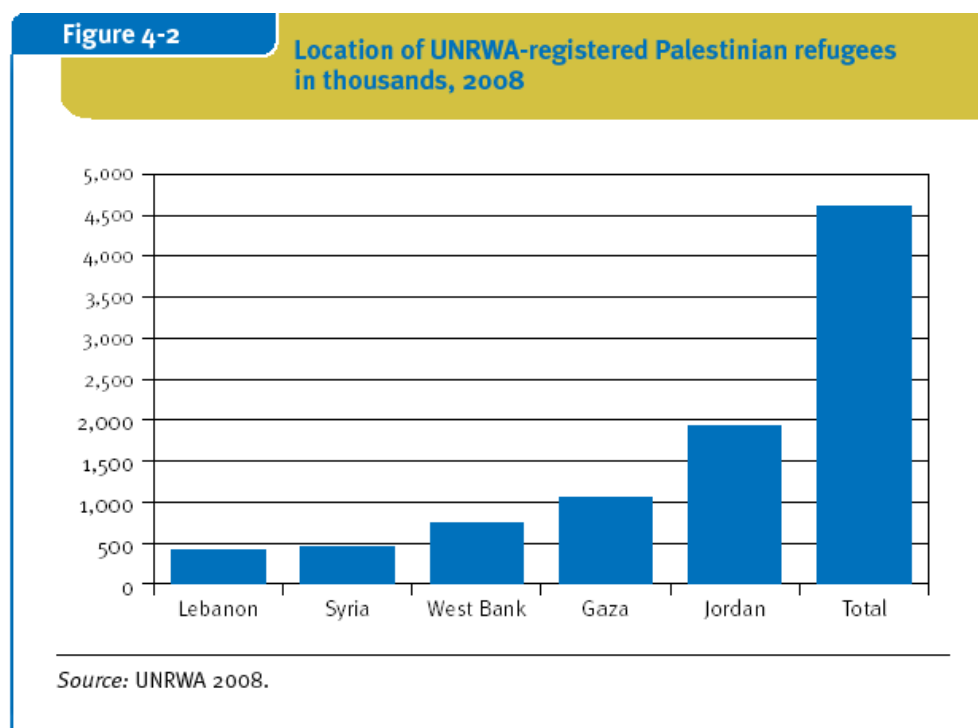
* Excluding North Africa.

UNHCR: "2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons", 16 de junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>.

2. 1. "Llueve sobre mojado": la "cuestión palestina"

Los países de Oriente Medio comparten muchas experiencias. Una de ellas, traumática, es la oleada de refugiados palestinos que inundan sus territorios tras el establecimiento del Estado de Israel. Y será esta memoria histórica la que determinará en buena medida su respuesta a la crisis actual.

Refugiados Palestinos Registrados



Fuente: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab Status (RBAS) (2009): *Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries*, New York, United Nations Publications, en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.



2.1.1. Reticencias en el establecimiento de campos de refugiados

Los países que acogen a los iraquíes son muy reticentes a establecer campos de refugiados. Los que llegan se mezclan con las poblaciones locales. Se trata de un grupo eminente urbano –y que se mantiene a partir de sus propios recursos. Existen pocos ejemplos de campos de refugiados, dos en la frontera siria, que acogen sobre todo a refugiados palestinos que huyen de Irak. Y dos en Jordania¹⁷.

Y es que estos asentamientos pueden llevar consigo importantes problemas a los países que los acogen:

- Pueden infiltrarse combatientes entre los refugiados que se hagan con el control del campo (una situación muy similar a la que se crea en los Grandes Lagos).
- Aún sin combatientes infiltrados, se crean “estructuras paralelas” que pueden llegar a desafiar la autoridad del Estado.
- Los campos de refugiados pueden utilizarse como “base de ataque” contra el país que se ha abandonado (una situación similar ocurre en los 70, en el llamado “Septiembre Negro”, cuando las fuerzas jordanas reprimen duramente los campos de refugiados palestinos alegando que la OLP lanza desde ellos sus ataques a Israel y la seguridad del Estado jordano se ve comprometida si el estado judío decide atacar).
- Con el no-establecimiento de “lugares propios” se incide en la idea de que se trata de una solución temporal. Los países de acogida insisten constantemente en este punto, pues también se pensaba que la llegada de palestinos sería una cuestión pasajera y ha acabado siendo un asunto enquistado. Conviene señalar que tal es la “presencia psicológica” de los refugiados palestinos que los campamentos establecidos en las fronteras buscan sobre todo “contenerlos”.

Pero la ausencia de campos de refugiados genera otros problemas: la ayuda es más difícil de distribuir, resultan más “visibles” a las poblaciones -lo que hace que su descontento aumente- y existe el riesgo de que se asienten en los suburbios más pobres de las ciudades. Un riesgo este último que aumenta con la pérdida de recursos y con el progresivo empobrecimiento de los refugiados.

2.2. Miedo a que se extiendan los conflictos de Irak

Entre los países de acogida existe el temor de que los refugiados iraquíes actúen como “gérmenes” de los conflictos y tensiones a los que está sometido su país.

2.2.1. El conflicto intercomunitario

El poder, con demasiada frecuencia, se asienta en Oriente Medio sobre complejos equilibrios demográficos. Así que los regímenes son muy sensibles a cualquier cambio en estos equilibrios. Temen que el conflicto entre chiíes y suníes atraviese las fronteras iraquíes para

¹⁷ Para ver un mapa en el que se señalan los campamentos de refugiados, dentro de Irak y en los países vecinos: UNHCR: “UNHCR Global Report 2007: Iraq Situation”, en <http://www.unhcr.org/484908962.html>.



convertirse en un asunto doméstico; se teme también que las comunidades chiíes adquieran un renovado protagonismo en el suelo nacional¹⁸.

Pese a este comprensible temor por parte de los países de acogida, hay que señalar que las evidencias de esta supuesta diseminación han sido escasas y hay pocos incidentes en los que se hayan visto implicados refugiados que vivan en áreas mixtas¹⁹. Son varios los motivos que lo explicarían²⁰:

- Los gobiernos vigilan con especial cautela cualquier signo de enfrentamiento intercomunitario.
- En el fondo, el conflicto iraquí no trata tanto de enfrentamientos entre sectas o grupos religiosos como de una competición por poder y recursos entre partidos que manipulan las identidades étnicas y religiosas para lograr sus fines.
- Los refugiados se han asentado en áreas donde predominan sus grupos étnicos y religiosos, siguiendo así sobre todo lazos tribales y familiares.
- Además, la mayoría de los refugiados, excepto los que llegan al Líbano, son mujeres, niños y personas mayores. Todos ellos grupos sociales menos proclives al conflicto. Además de profesionales de clase media, más víctimas que verdugos de la violencia.
- La mayoría se han abandonado su país como consecuencia del conflicto sectario y en su ánimo no está reproducir tan dramáticas circunstancias.

El miedo a que el conflicto sectario se extienda está íntimamente relacionado con otro miedo presente entre los países de la región: el cambio en el equilibrio de poder. Se teme el ascenso de Irán como potencia regional. Y se teme en particular que base ese surgir en la financiación de milicias chiíes que desestabilicen a los países y que extiendan su red de influencia a lo largo de Oriente Medio. El miedo es que los refugiados puedan convertirse en el arma que Irán use para desestabilizar Irak –tanto Jordania como Siria quieren un Irak estable y unido- y para impedir la emergencia de un Estado cohesionado y fuerte²¹. Byman y Pollack señalan que Irán puede entender la llegada de refugiados chiíes como una oportunidad para extender su influencia en Irak, apoyando y cooptando a militantes de entre ellos. Teherán está ya

¹⁸ Un ejemplo de estos temores es el artículo de Daniel L. Byman y Kennet M. Pollack, “Iraqi Refugees: Carriers of Conflict”, *The Atlantic Monthly* (November 2006), en <http://www.theatlantic.com/doc/200611/iraqi-refugees>, que se expresa en los siguientes términos sobre la presencia desestabilizadora de los refugiados iraquíes: “Most Iraqi refugees are not in camps, but dispersed among local populations. But refugees, whether in camps or not, can also corrode state power from the inside, fomenting the radicalization of domestic populations and encouraging rebellion against host governments. The burden of caring (...) is heavy, straining government administrative capacity and possibly eroding public support for regimes shown to be weak, unresponsive, or callous. And the sudden presence of armed fighters with revolutionary aspirations can lead disaffected local clans or co-religionists to ally with the refugees against their own government, especially when an influx of one ethnic or religious group upsets a delicate demographic balance, as would likely be the case in some of Iraq’s neighbors.”

¹⁹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 5.

²⁰ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 5.

²¹ Ferris, Elizabeth “Security, Displacement and Iraq: A Deadly Combination”, *The Brookings Institution* (27 de agosto de 2007), en http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2007/0827humanrights_ferris/20070827.pdf, p.17



entrenado, financiando y armando varios grupos chiíes; y tener una amplia comunidad refugiada en el territorio puede facilitar este esfuerzo²².

2.2.2. Radicalización de los refugiados

Que no haya registros significativos de enfrentamientos sectarios no significa que no existan riesgos asociados a la presencia de refugiados. Uno de los más acuciantes es el temor a que éstos se radicalicen. De hecho, según un informe del International Crisis Group, analistas y expertos han relacionado radicalización y violencia en poblaciones de refugiados y factores socio-demográficos, sobre todo altas tasas de pobreza y presencia de jóvenes hombres desempleados²³.

El peligro de la fanatización no es baladí. En un peligroso cóctel se combinan situación de desarraigo, escasez de recursos, frustración y un creciente contacto con los sectores asociados al jihadismo radical con el desplazamiento a la periferia. Ésta es una situación bien conocida en Oriente Medio: existen actores sociales que ganan su legitimidad y sus bases sociales al proporcionar el apoyo que el Estado y/ o las organizaciones internacionales no están en condiciones de dar. También resulta familiar en esta parte del mundo que entre las poblaciones más desfavorecidas germinen “estructuras paralelas” que “usurpen” –o puedan llegar a usurpar- la legitimidad al Estado en su propio beneficio; y que los apoyos conseguidos a través de la asistencia social puedan ser utilizados con fines políticos. Radicales éstos o no, suponen en sí mismos una amenaza para unos regímenes que se afanan por controlar toda manifestación política dentro de sus fronteras. No hay que olvidar tampoco que ésta vuelve a ser una situación repetida en Irak. El hecho de que las milicias iraquíes sirvan como soporte humanitario a los desplazados internos indica que la misma situación no está tan lejos de repetirse en otros países, aunque tanto el gobierno jordano como el sirio observan muy de cerca toda “actividad sospechosa” en sus respectivos territorios²⁴.

Tras esta descripción se comprende mejor la importancia de la asistencia humanitaria. Ésta puede contener el tan temido “estallido” no sólo al proporcionar ayuda económica, sino también al encuadrar a los jóvenes en una estructura educativa apropiada que los aparte de otras iniciativas menos nobles y les permita mantener la esperanza. Por no mencionar que se “conserva” así el capital humano iraquí que, de otra manera, muy probablemente se perdería.

Tampoco hay que olvidar que los grandes e incontrolados desplazamientos de población pueden convertirse en excelentes “tapaderas” para ocultar movimientos de terroristas.

2.2.3. Refugiados como catalizadores del descontento de las poblaciones locales

Las poblaciones locales de los países de acogida, especialmente de Siria y de Jordania, están descontentas con la presencia de refugiados. En su opinión, los iraquíes encarecen los precios –con el aumento de la demanda de vivienda y de otros bienes- y merman los recursos públicos²⁵.

²² Pollak, Kenneth M. and Byman, Daniel L.: “Iraqi Refugees: Carriers of Conflict”, *The Atlantic Monthly* (November 2006), en <http://www.theatlantic.com/doc/200611/iraqi-refugees>, p. 2

²³ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ Ferris, *op. cit.*, p. 17.

²⁵ Terrill, *op. cit.*, p. 10



Conviene recordar que tanto la economía jordana como la siria –los principales países que nos ocupan- arrastran importantes problemas: desde la escasez de recursos naturales – como el agua en el caso jordano- a altas tasas de desempleo que castigan especialmente a los más jóvenes. Además, a la dificultad para controlar la inflación hay que añadir problemas asociados a la inmigración ilegal –al estatuto ilegal de muchos refugiados- como el auge del trabajo en el mercado negro y la consecuente bajada de salarios; y otros problemas harto visibles como el aumento de la prostitución y del trabajo infantil.

Es cierto que los refugiados ejercen una mayor presión sobre los servicios sociales. Según el ICG, los más ricos salieron pronto y compraron apartamentos y otras propiedades. Cuando las condiciones demográficas del flujo de refugiados cambiaron y se incrementó el número de pobres que llegaban –y fueron desapareciendo los ahorros de aquellos que ya se habían instalado- la presencia de iraquíes en Siria y en Jordania ha incrementado progresivamente la presión sobre los servicios públicos²⁶.

Tanto para el régimen sirio como para el jordano es fundamental controlar el descontento de sus poblaciones. Existe el temor de que las protestas derivadas de la presencia de los refugiados se extiendan hacia la mala gestión del gobierno y esto pueda ser aprovechado por la oposición. De ahí la insistencia de Siria en plantear el problema como una situación de debilidad del gobierno iraquí y, por supuesto, del estadounidense. En opinión de Ferris, el desplazamiento externo es visto como el fracaso político más público del régimen y de sus políticas. Por extensión, por supuesto, la presencia de dos millones de refugiados en los países vecinos se convierte en un claro indicativo de que las políticas estadounidenses están fallando²⁷.

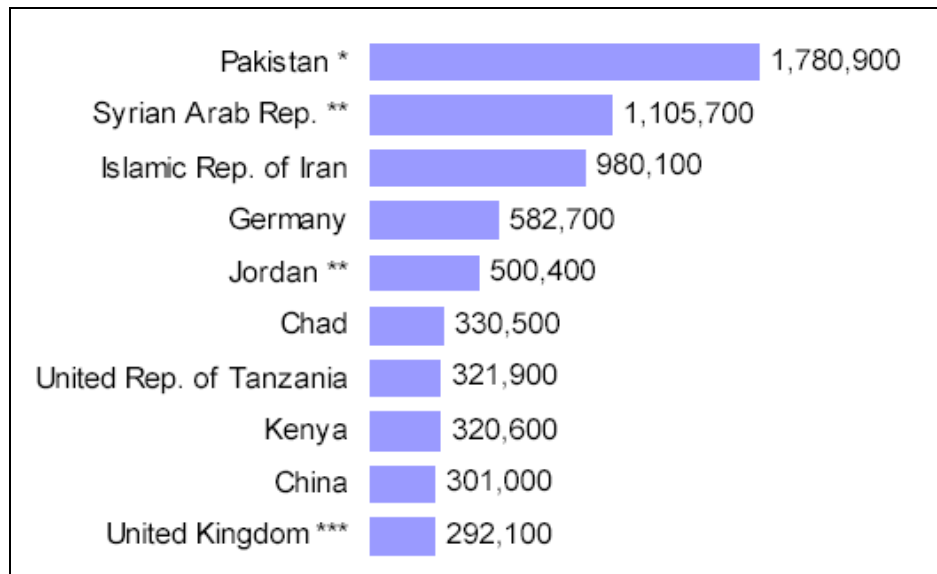
Si bien parece cierto que la presencia de los refugiados resulta desestabilizadora e incide en los problemas socio-económicos de los países de acogida, también es cierto que los refugiados no generan tanto nuevos problemas como inciden en los que ya tienen los países de acogida.

Aunque se trata de un asunto con implicaciones, dimensiones y consecuencias regionales conviene abordar de modo más específico la situación por la que atraviesan los dos grandes receptores de refugiados iraquíes –bien situados también en la clasificación mundial-: Jordania y Siria.

²⁶ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*

²⁷ Ferris, *op. cit.*, p.9.

Principales países receptores de refugiados, a finales de 2008



Fuente: UNHCR: “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, 16 de junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>.

Ambos han dejado de lado la tan manida “hospitalidad árabe” para ir aumentando sus trabas ante la llegada de refugiados. La situación se complica algo más cuando ni uno ni otro son firmantes de la Convención sobre los Refugiados de 1951, ni del Protocolo de 1967. Y aún más cuando, y fuera del marco de actuación internacional para los refugiados, ni uno ni otro desean que organizaciones internacionales estén muy presentes en su territorio. Esto es particularmente cierto en el caso sirio, cuyas autoridades, según un informe del International Crisis Group, simplemente no quieren a extraños mirando en su cocina. Esta actitud se ha recrudecido a raíz de la presión internacional a Siria sobre asuntos como el de Líbano, con un tribunal internacional investigando el asesinato de Hariri y el ataque militar de Israel en septiembre de 2007²⁸.

3. Los refugiados iraquíes en Jordania

Como hemos dicho anteriormente, los refugiados no llegan a escenarios vacíos; bien al contrario, lo hacen a entornos complicados. El jordano reúne algunas peculiaridades que trataremos de mostrar a continuación sin olvidar que, con frecuencia, las divisiones explicativas responden más a motivos analíticos que a la falta de interconexión entre variables en la realidad.

3.1. Las peculiaridades del escenario jordano

El escenario jordano es particularmente complejo. Como señala un documento de la Asociación Euromediterránea, el país es especialmente sensible a los acontecimientos de la región, que muy a menudo suponen una amenaza a su estabilidad y el desarrollo económico. Casi ninguna actividad puede ser considerada al margen de estas realidades geopolíticas²⁹. Su

²⁸ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 5.

²⁹ Comisión Europea (2002): *Euro-Med Partnership, Jordan: Country Strategy Paper 2002-2006 and National Indicative Programme 2002-2004*, Bruselas, en http://ec.europa.eu/external_relations/jordan/csp/02_06_en.pdf, p. 7



posición –hace frontera con los dos grandes conflictos regionales, el de Israel-Palestina y el de Irak- así como su frágil equilibrio demográfico lo convierten en presa fácil de las oleadas de refugiados, de las consecuencias económicas, de las turbulencias políticas...

3.1.1. Un país de difíciles equilibrios demográficos y receptor tradicional de refugiados

Jordania es un país de equilibrios: entre las zonas rurales y las urbanas; entre los jordanos de origen palestino y los beduinos, sobre los que tradicionalmente la monarquía ha asentado su poder. El sistema de representación beneficia a estos últimos, concediéndole una presencia mayor de la que demográficamente le correspondería. Las poblaciones urbanas, compuestas en su mayoría por jordanos de origen palestino que controlan importantes sectores económicos, están infra-representadas a favor de las poblaciones rurales, dominadas todavía según costumbres tribales, y que predominan en los asuntos de seguridad³⁰.

El elevado número de refugiados de origen palestino ha configurado por tanto un nuevo mapa de la identidad jordana. No en vano los palestinos y sus descendientes suman alrededor del 70% de la población del reino hachemita³¹. Y es precisamente el hecho de que Jordania sea un país tan inestable demográficamente –y de que el poder se haya apoyado en las áreas rurales frente a las urbanas- lo que lo convierte en muy susceptible a cualquier cambio en las estadísticas de población. Porque parece que lo que está en juego es precisamente la cohesión –y la existencia- del reino; de ahí las iniciativas desde la monarquía que tratan de promover la unidad nacional “We are All Jordan” o “Jordan First”³².

Jordania ha sido tradicionalmente un país de acogida de refugiados. Los casi dos millones de palestinos registrados por la UNRWA en su territorio³³ suponen un tercio de la población jordana³⁴. Conviene recordar que, respecto a los refugiados iraquíes, el país ha sido también generoso.

La memoria histórica nunca debe ser infravalorada. Determinará en buena medida el comportamiento futuro. En 1970 tiene lugar lo que se conoce como “Septiembre Negro”, en el que el ejército jordano ataca los campos de refugiados palestinos y causa numerosas bajas civiles. El ataque fue el resultado de la percepción del rey Hussein de que la OLP había creado un Estado dentro del Estado y estaba amenazando a la soberanía y la seguridad del régimen, especialmente después de que Israel y la OLP se atacaran implicando al territorio jordano³⁵. De esta experiencia –y del deseo de controlar a los islamistas- surge el rechazo tan manifiesto del país ha aceptar en su suelo estructuras de poder paralelas.

3.1.2. Problemas socioeconómicos de carácter endémico

³⁰ Fride y el Centro Carnegie, bajo el título “Sistemas Políticos en el Mundo Árabe”, han elaborado estudios muy interesantes sobre los países árabes y sus formas de gobierno. En el dedicado a Jordania establecen: “Electoral districting is considered unfair by many observers because of a lack of balance between the population and the number of seats per district. It is also seen as intended to reduce the representation of areas heavily populated by Jordanians of Palestinian origin”. Se puede acceder a estos informes a través de los siguientes enlaces: <http://www.fride.org/pagina/13/fride-carnegie-sistemas-politicos-en-el-mundo-arabe--informacion-basica-y-reformas> (en español) y <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16918> (en inglés). Otro buen documento en el que se puede encontrar un buen análisis sobre la situación jordana es el documento estratégico de la Asociación Euro-mediterránea para Jordania, que se puede encontrar en el siguiente link: http://ec.europa.eu/external_relations/jordan/csp/02_06_en.pdf

³¹ Ferris, *op. cit.*, p.11

³² Ferris, *op. cit.*, p.12

³³ United Nations Development Programme, *op. cit.*

³⁴ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 9.

³⁵ Ferris, *op. cit.*, p.11.



Jordania arrastra importantes problemas económicos que repercuten de forma decisiva en el panorama social:

- La tasa de desempleo supera el 12%, pero hay análisis que hablan de que las cifras reales, no las oficiales, llegan hasta el 30%³⁶. Y afecta de forma especial a los jóvenes: el 60% de los parados tiene menos de 25 años³⁷.
- En torno al 14% de la población jordana vive bajo el umbral de la pobreza³⁸.
- La guerra en Irak afecta al país de forma intensa. Jordania no sólo se pierde con su colapso un importante socio comercial, también ve cómo los beneficios que le daba el programa “Petróleo por alimentos” desaparecen y cómo tiene que pagar el crudo a precio de mercado.
- Los recursos naturales son escasos en suelo jordano. Preocupa la escasez de agua, peor también las dificultades del gobierno para hacerla llegar a toda la población. Su mal aprovechamiento parece demostrado al comprobar que la agricultura jordana, que sólo supone el 3,8% del Producto Interior Bruto, consume para riego casi el 70% de los recursos acuíferos totales del país³⁹. “The real problem, however, lies in the fact that most of the water network is worn-out and figures indicate that at least 45 per cent of the water in the supply network is lost due to leaks.”⁴⁰ Existen previsiones que hablan de que para 2025 la escasez de agua será tal que se alcanzarán los 90m3 per cápita⁴¹.

Además, y en sintonía con sus vecinos árabes, los grandes cambios experimentados en cortos espacios de tiempo y las dificultades económicas han creado un fenómeno de pérdida de identidad, que afecta de forma especial a la juventud. Lo que crea un terreno propicio para la germinación de organizaciones islamistas.

3.1.3. Miedo a un cambio de escenario estratégico

Es el propio rey Abdallah⁴² el que, antes de las elecciones iraquíes de 2005, señala los peligros de la emergencia de un “arco de influencia chií”; si bien ahora huye de los matices sectarios de esta afirmación y se muestra más prudente al referirse a las dinámicas que pueden dividir la región y a las declaraciones que tengan que ver con su relación con el gobierno iraquí⁴³. No en vano, la cooperación con éste es fundamental en la lucha contra Al-Qaeda. Y no en vano también la insistencia de las declaraciones oficiales de que en ningún caso se dará cabida a elementos que traten de desestabilizar al gobierno iraquí:

“the important thing is that whoever lives on Jordanian soil must respect the laws and regulations of this country and preserve its security and stability. That includes the Iraqis living in Jordan. I want to stress, again, that while we foster our historic relations with Iraqis whether in Iraq or those living among

³⁶ CIA World Factbook 2009, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

³⁷ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ CIA World Factbook 2009, *op.cit.*

³⁹ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁰ Sassoon, *op. cit.*, p. 56.

⁴¹ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 13.

⁴² Para ver declaraciones del rey Abdallah: www.jordanembassyus.org.

⁴³ Ferris, *op. cit.*, p.13

us, we will never allow Jordan to become a staging ground for initiating problems within Iraq”⁴⁴

No hay que subestimar el papel que en los temores del reinado juega el hecho de que tanto Hezbollah como Hamas, de orientación islamista y apoyadas por Irán, desafíen de forma eficaz el poder de las autoridades estatales establecidas.

El régimen reacciona con ansiedad ante cualquier expresión de identidad chií. Según un informe del International Crisis Group, las acciones destinadas a frenar el ascenso de una posible identidad chií abarcan una amplia gama de asuntos: prohibir a la mayor compañía de autobuses llevar a iraquíes hasta los santuarios de los imanes Ali Ibn Abi Taleb y al-Tayyar, dos figuras históricas del chiísmo; impedir la apertura de una *huseiniyat* o casa chií para el rezo; las declaraciones de algunos maestros afirmando que los chiíes no son verdaderos musulmanes; la existencia de predicadores que en el sermón de los viernes apoyaban a los jihadistas en Iraq (cuando éstos atacaban de forma explícita a los chiíes); el uso del término *rafidin* (“rejectionists”) para describir a los chiíes; e incluso la policía pregunta en la frontera la adscripción religiosa de aquellos que pretenden entrar al país⁴⁵.

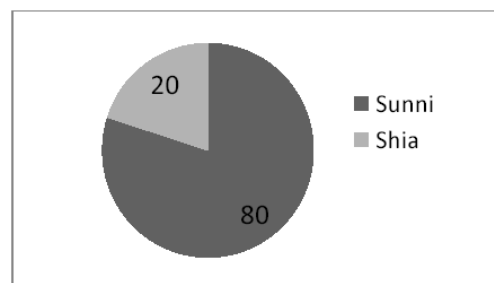
3.2. La situación de los refugiados iraquíes en Jordania

Probablemente el caso jordano escenifica mejor que ninguno la controversia en torno a las cifras. El informe del instituto de investigación Fafo, encargado por el Gobierno jordano, afirma que si bien sus pesquisas le llevarían a afirmar que son unos 161.000 los iraquíes en suelo jordano, concluye que:

“The Jordanian immigration authority has provided the numbers of Iraqi nationals entering and leaving the country since 1990 up to March 2007 estimating them at 547.000 (...). (The report) has concluded that the number of Iraqis in Jordan is estimated at 450.000-500.000”⁴⁶.

Se trata de una población que mayoritariamente es urbana y que se auto-mantiene; en la que predominan los suníes y que, respecto a género, es ligeramente superior en mujeres.

Porcentaje de chiíes en la población musulmana que llega a Jordania



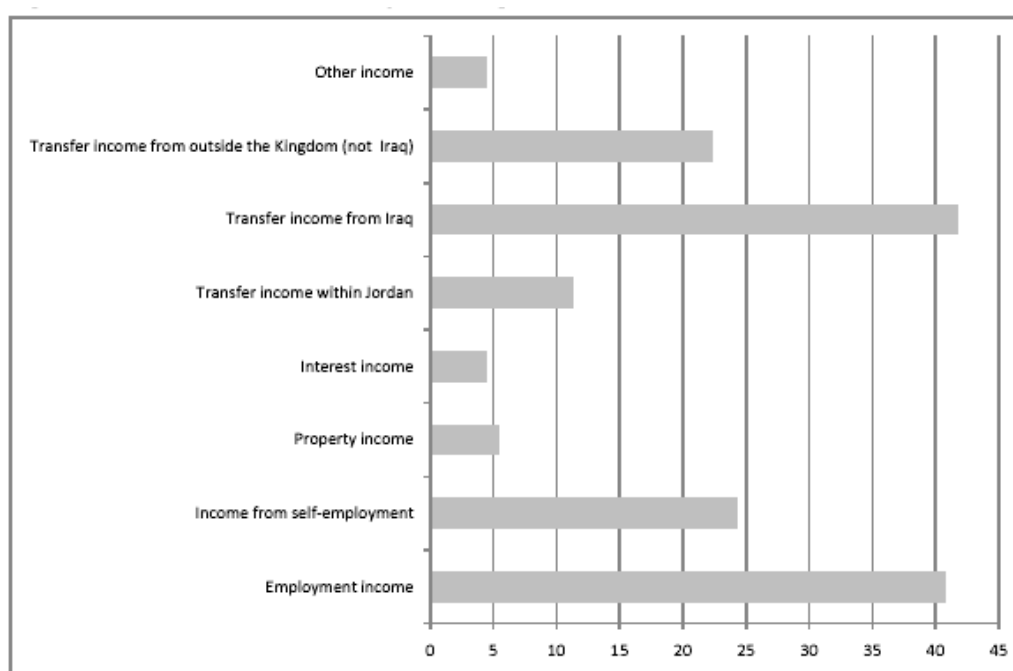
Fuente: Fafo (2007): *Iraqis in Jordan 2007: Their Number and Characteristics*, en <http://www.faf.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>

⁴⁴ Declaraciones del rey Abdallah, citado por Ferris, *op. cit.*, p.14

⁴⁵ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 11

⁴⁶ Fafo (2007): *Iraqis in Jordan 2007: Their Number and Characteristics*, en <http://www.faf.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>

Fuentes de ingreso de los refugiados iraquíes en Jordania



Fuente: Fafo (2007): *Iraqis in Jordan 2007: Their Number and Characteristics*, en <http://www.fafo.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>

3.2.1. El marco legal

Jordania no es firmante ni de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni del Protocolo de 1967, los dos documentos que delimitan el marco internacional de reconocimiento y atención al refugiado.

Sin embargo, los compromisos internacionales de Jordania, aún cuando la situación de los refugiados depende de las leyes nacionales, no son nulos. En 1998 firma con ACNUR un Memorando of Understanding⁴⁷ por el que compromete a:

- Respetar el principio de “non-refoulement”, por el que ningún refugiado que llegue a Jordania en busca de protección pueda ser devuelto a un país en el que su vida o su libertad estén amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por una opinión política.
- Permitir que la ACNUR realice las entrevistas pertinentes a los que reclaman el estatuto de refugiado, aunque hayan entrado en Jordania clandestinamente.

ACNUR, por su parte, se compromete a realizar sus acciones de forma rápida:

- Las entrevistas personales a los solicitantes de asilo tras no más de 7 días desde su entrada al país y, en casos excepcionales, no más tarde de un mes.

⁴⁷ UN High Commissioner for Refugees, *Memorandum of Understanding between the Government of Jordan and UNHCR*, 5 April 1998, en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31920.html>.



- Buscar una solución durable en un plazo de 6 meses, bien su repatriación voluntaria, bien el reasentamiento en un tercer país.

Ni una ni otra parte cumplen por completo con el Memorando. Las autoridades jordanas no reconocen la validez de los documentos emitidos por ACNUR; ni ésta busca soluciones a largo plazo con tanta premura como se establece en el documento⁴⁸. Entre las controversias que recurrentemente surgen entre ACNUR y el Gobierno jordano está la de que, mientras para la primera el Estatuto de Protección Temporal afecta a todos los refugiados iraquíes, el reinado hachemita entiende que esta distinción se aplica sólo a aquellos establecidos en el campo de refugiados A- Ruwaished⁴⁹

Lo que se deduce es que Jordania, aún reafirmando su carácter de “solución temporal”, acepta el status quo como país de primera acogida. No se les concede el estatuto legal de “refugiados”, más bien se les considera “huéspedes”. Y en esta calificación está implícita la voluntad –o ausencia de ella- del gobierno, pero no una obligación legal.

“The solution is in Iraq. We refuse to accept that the solution will be outside Iraq. They are not happy anywhere else. Everything we do towards Iraqis is temporary, simply to make their lives easier. We cannot make it (Jordan) a natural place to stay”⁵⁰

Aunque la ley prevé que aquellos que entren al país de forma irregular, o cuya presencia se considera una amenaza para la seguridad, pueden ser expulsados del país, estas medidas no se están llevando a cabo. La legislación también establece la posibilidad de multas –unos 2€ por día- a los que hayan sobrepasado sus permisos de residencia. Aunque el gobierno les da a los iraquíes un plazo para legalizar su situación, estos periodos suelen ser renovados y aquellos que regularizan su situación ven condonadas sus multas. Pero la mayoría de los iraquíes no legalizan su estatuto porque no quieren presentarse ante las autoridades jordanas o por las dificultades económicas que supondría hacerlo. Así que la mayoría de los iraquíes permanecen en situación ilegal.⁵¹ El Ministerio del Interior Jordano divide a los iraquíes en diferentes categorías: “invitados”, inversores, residentes y refugiados, siendo esta última categoría apenas usada⁵²

Al no reforzar sus leyes de inmigración ilegal, pero tampoco crear un estatuto especial para los refugiados, Jordania adopta una actitud de tolerancia respecto a la presencia de los iraquíes en su país⁵³.

Conforme al paso del tiempo, Jordania ha ido introduciendo trabas que buscan frenar la entrada de iraquíes en su territorio. En 2008 se establece la necesidad de poseer un visado antes de llegar a la frontera –antes se permitía la entrada sin él; emitido en las delegaciones

⁴⁸ Según Olwan, Mohamed Y.: “Iraqi Refugees in Neighboring Countries: A New Forced Protracted Displacement in the Region”, CARIM Research Reports 2009/13 (2009), en http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11254/3/CARIM_RR_2009_13.pdf, p 20: “UNHCR, nevertheless, continues to issue the asylum-seeker cards and renew them every six months. The Jordanian authorities give no importance to these documents for residency purposes but it has to notify the United Nations Refugee Agency in case of arrest or deportation of an asylum seeker cardholder, and to provide the Agency access to conduct a refugee status determination (RSD) i-e. to examine his refugee claim.”

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Oficial jordano entrevistado en el libro Sassoon, *op. cit.*, p. 52.

⁵¹ Olwan, *op. cit.*, p.10.

⁵² Sassoon, *op. cit.*, p. 52.

⁵³ Olwan, *op. cit.*, p.10.



diplomáticas en Irak o a través de la Agencia privada TNT que luego pasará la solicitud al Ministerio del Interior, un visado que además tiene que ser de clase “G”, es decir,⁵⁴ sólo adquirible en Bagdad. Con esta medida se consigue frenar el flujo de refugiados, ya que las autoridades jordanas sólo emiten 3.000 pasaportes G cada mes⁵⁵. Así en 2008, según Sasson, se permitió la entrada a Jordania a muy pocos iraquíes. Se hicieron excepciones en el caso de estudiantes de las universidades jordanas, hombres de negocios o enfermos con la documentación adecuada; todos ellos con fondos suficientes para cubrir sus costes durante sus estancias⁵⁶.

Tanto estudiantes como empleados o inversores siguen disfrutando de ciertos privilegios y se les concede la residencia por un año, con posibilidad de renovación⁵⁷.

3.2.2. Las dificultades socio-económicas y las reacciones gubernamentales

Los atentados suicidas del 9 de noviembre de 2005 contra tres hoteles en Aman, que causan 60 muertos y unos 100 heridos, son el punto de inflexión. Hay varios hechos que subrayar:

- En la mira está el corazón geográfico, político y financiero de Jordania.
- Demuestra que los poderosos servicios de seguridad no son invencibles,
- Confrontación con el hecho de que se ha extendido una noción romántica de la *jihad* alimentada por la falta de presentación y la carencia de oportunidades económicas que atrae a numerosos jóvenes a luchar contra Estados Unidos y contra los que son percibidos como sus aliados.⁵⁸

“No security apparatus, however efficient, can prevent each and every attack by a person prepared to die as they kill others. And any security response must be complemented by a genuine opening of the political system and more equally shared economic opportunity if Jordan is to minimise the risk of further attacks and instability”⁵⁹

A partir de este hecho se toman medidas más restrictivas:

- Se recrudecen los requisitos económicos. A los que pretenden entrar al país se les exige, por ejemplo, poseer inversiones de considerable entidad en el país o depositar 150.000 dólares en un banco local⁶⁰. Para la mayor parte de los refugiados, por tanto, estas medidas se han traducido en una política de puertas cerradas⁶¹.
- Los iraquíes más prósperos normalmente pueden obtener un permiso de residencia de un año con posibilidad de renovación, pero sólo una minoría recibe un estatuto a largo plazo. El resto, la mayoría, obtiene permisos de residencia de 3 – 6 meses, con posibilidad de

⁵⁴ *Ibid.*, p.9.

⁵⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁶ Sassoon, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁷ Olwan, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁸ International Crisis Group (ICG): “Jordan's 9/11: Dealing With *Jihadi* Islamism”, *Middle East Report*, nº 47 (23 November 2005), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3801&l=1>, p. 1

⁵⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁰ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ *Ibid.*



renovación, pero sin posibilidad de trabajo. Después de 2005, la renovación se convirtió casi en un imposible.⁶²

- Se restringe la entrada a varones de entre 17 y 35 años.
- Se dejan de emitir visados de seis meses y se hacen de un mes con posibilidad de renovación⁶³

La población culpa a los refugiados de los problemas económicos⁶⁴: subida de inflación debido al aumento de demanda y la mayor presión sobre los servicios sociales; lo hace sobre todo para llamar la atención internacional y conseguir así más ayudas⁶⁵. Según fuentes gubernamentales, los refugiados cuestan al país 1 billón de dólares al año y, además, menguan la capacidad de los jordanos de acceder a recursos tan vitales como el agua.⁶⁶ Aunque la mayoría coincide en señalar el impacto de los refugiados sobre la economía jordana como negativo –perjudica más a los que menos tienen al subir los precios y saturar los servicios sociales- también parece cierto que en palabras del ICG, los refugiados suponen claramente un cargo presupuestario, pero el impacto económico global es relativamente pequeño.⁶⁷ Se pasa por alto el hecho de que la llegada de iraquíes también aporta beneficios: entre ellos hay excelentes profesionales que se integran en universidades y hospitales; se reactivan las inversiones; y la economía jordana recibe una saludable inyección de dinero en metálico y ve como la demanda doméstica crece.⁶⁸

El gobierno jordano teme que este descontento de la población pueda ser utilizado por los grupos opositores.

Es cierto que es el gobierno jordano el que asume la mayoría de los gastos. Considera que la ayuda internacional es insuficiente y además cree que tiene que ser destinada a un sector en general y no sólo a una parte de los beneficiarios, aunque éstos se llamen refugiados. Por eso, durante mucho tiempo, la ayuda internacional ha sido rechazada. Esta actitud cambia en 2007, debido a la atención de los medios internacionales hacia la crisis de los refugiados y al consecuente acercamiento de algunos gobiernos para interesarse por el asunto⁶⁹.

A esto se añade la dificultad en el establecimiento de asociaciones de ayuda. El gobierno no permite que los iraquíes ofrezcan ayuda a sus conciudadanos temiendo que sus acciones humanitarias se acaben tiñendo de intenciones políticas. Tampoco ve con buenos ojos que las ONG nacionales ofrezcan asistencia a gran escala, algo que refleja a la perfección las restricciones del país a nivel asociativo⁷⁰.

A los problemas económicos hay que añadir uno igualmente preocupante. El progresivo empobrecimiento de los refugiados está haciendo que abandonen lugares más cómodos de la ciudades para desplazarse a suburbios relacionados con el Islamismo más radical⁷¹. Como las

⁶² *Ibid.*

⁶³ Sassoon, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁴ Sassoon, *op. cit.*, p. 55

⁶⁵ ICG, “Failed “Failed Responsibility...””, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁹ Sassoon, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ferris, *op. cit.*, p.13.



ciudades de Salt y Zarqa, "birthplace and capital of the *jihadi* Salafi movement in Jordan"⁷². No en vano al-Zarqawi, antiguo líder de Al Qaeda y cerebro de los atentados de 2005 en Aman sale de Zarqa.

Pero el peligro de Zarqa no es "sólo" el jihadismo radical. También lo son las arengas que desde el barrio salen atacando a los chiíes y potenciando la división sectaria de la sociedad. Si la población de Zarqa tradicionalmente ha estado asociada a la oposición doméstica, cada vez lo está más a posturas anti-americanas y anti-chiíes⁷³.

La seguridad es el prisma desde el que Jordania mira el asunto de los refugiados. En palabras del rey Abdallah, "there are red lines that everyone is aware of. There concern our national unity and security and the strength of our internal front"⁷⁴

En un Estado autoritario como el jordano, la seguridad se entiende en un doble sentido: seguridad nacional, pero también seguridad del régimen. Tal es la percepción de riesgo que el Estado ha aumentado los servicios de policía y seguridad con 15,000 empleados más⁷⁵.

También hay que tener en cuenta el posible beneficio político derivado de la presencia de refugiados iraquíes. Jordania puede aumentar su influencia si logra situarse como mediadora fiable y eficaz entre Estados Unidos y los suníes. Y la influencia que consiga sobre éstos últimos será fundamental⁷⁶.

4. Los refugiados iraquíes en Siria

4.1. Las peculiaridades del escenario sirio

Si los difíciles equilibrios domésticos determinan la mayor parte de los temores del régimen jordano, los condicionantes sirios se orientan en buena medida hacia el exterior de sus fronteras; aunque no por ello hay que minusvalorar las circunstancias interiores.

Los libaneses son el referente que Siria ha manejado tradicionalmente respecto a la cuestión de los refugiados. Entiende así que estos movimientos de población constituyen un fenómeno de "ida y vuelta": entrada cuando la inestabilidad o la violencia alcanzan picos históricos y salida temprana una vez la situación se pacifica. Durante la guerra de 2006 de Líbano, unos 100.000 libaneses entraron al país aprovechando su política de puertas abiertas y regresaron una vez terminado el conflicto⁷⁷. La percepción de transitoriedad hace que Siria tome medidas respecto al asunto de los refugiados iraquíes tarde.

4.1.1. Los equilibrios demográficos

⁷² ICG, "Failed "Failed Responsibility..."", *op. cit.*, p. 8.

⁷³ Ferris, *op. cit.*, p.13

⁷⁴ Palabras del rey Abdallah en una entrevista con Asharq Al Awsat, citado por Ferris, *op. cit.*, p.12.

⁷⁵ ICG, "Failed "Failed Responsibility..."", *op. cit.*, p. 11.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 16.



En Siria, la “cuestión comunitaria” –que ha permanece fuera del debate público⁷⁸ - funciona de manera diferente a como lo hace en los países vecinos. La comunidad alawí -a la que pertenece el Presidente, Bashar Al-Asad, y considerada herética por la mayoría de los musulmanes- teme la llegada de un elevado número de suníes. Le inquieta que éstos puedan animar a la mayoritaria comunidad suní siria a reclamar para sí mayor peso político⁷⁹. Si la cuestión de la pertenencia religiosa se torna clave, los alawís tienen razones para preocuparse. Conviene recordar que uno de los argumentos que los Hermanos Musulmanes usaron contra ellos en la década de los 70 fue la calificación de apostasía⁸⁰.

Pero de momento las líneas divisorias entre alawís y suníes no están tan claras. El régimen ha tenido un éxito relativo al integrar a suníes en las instituciones del Estado: en el ejército, la burocracia y la clase política. De hecho, gran parte de los apoyos de al-Assad pertenecen a esta comunidad.⁸¹

Composición de la población siria⁸²: 20.178.485

Grupos Religiosos:

Musulmanes suníes: 74%

Otros musulmanes (incluye a las minorías alawí y drusa): 16%

Cristianos (de varias sectas): 10%

Pequeñas comunidades judías en Damasco, Al Qamishli y Alepo.

Grupos Étnicos

Árabes: 90,3%

Kurdos, armenios y otros: 9.7%

Siria teme también que el nuevo escenario iraquí, con un presidente kurdo y una amplia autonomía del Kurdistán, actúe a modo de “inspiración” y suponga el ascenso de la “cuestión kurda” dentro de sus propias fronteras. Pero parece que este escenario tiene pocas posibilidades. Por un lado, los refugiados iraquíes de origen kurdo no son muy numerosos, debido a la relativa estabilidad del norte del país; por otro, y a pesar de algunas manifestaciones al inicio de la guerra de 2003, muchos kurdos están integrados en las estructuras gubernamentales sirias y, a pesar de algunas voces que se alzan desde el exilio, éstos han centrado sus demandas en conseguir los mismos derechos que el resto de ciudadanos.⁸³

⁷⁸International Crisis Group (ICG): “Syria under Bashar (II): Domestic Policy Challenges”, *Middle East Report*, nº 24 (11 febrero 2004), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2516&l=1>, p.17.

⁷⁹Sassoon, *op. cit.*, p. 80.

⁸⁰ICG, “Syria under Bashar (II): Domestic...”, *op. cit.*, p.18.

⁸¹*Ibid.*

⁸²*CIA World Factbook 2009, op. cit.*

⁸³ICG, “Syria under Bashar (II): Domestic...”, *op. cit.*, p.18.



4.1.2. El peligro Islamista

Los islamistas son vistos por el régimen con especial animadversión. En ello desempeña un papel clave la conciencia histórica: aún retumba el duro enfrentamiento en la década de los 80 entre el régimen y los Hermanos Musulmanes. Desde entonces éstos han permanecido en el exilio, pero aún gozan de una gran credibilidad, especialmente entre los suníes de clase baja⁸⁴. Y es que el islamismo se perfila como la alternativa ideológica a la establecida por el establishment secular; por eso su aumento de popularidad y la llegada de refugiados iraquíes de tendencia islamista preocupa y mucho⁸⁵.

En los últimos años, además, la sociedad siria se ha islamizado notablemente. Ha aumentado el número de mujeres con velo en las calles de Damasco, las clases informales sobre el Corán en domicilios particulares –fuera del control de la organización estatal religiosa-, la literatura islámica y las organizaciones de caridad de corte islámico. El crecimiento en la infraestructura –sobre todo mezquitas, como centros de predicación y caridad- facilita el saldo a la arena política. Porque la falta de participación y el descrédito de la ideología oficial forman un vacío fácil de llenar por el islamismo.⁸⁶ Un vacío que se une a los problemas económicos de carácter endémico que arrastra el país. La tasa de desempleo roza el 10% y algo más del 11% de la población vive bajo el umbral de la pobreza.⁸⁷

Una de las consecuencias tangenciales de la conciencia histórica de la “amenaza islamista” es el mantenimiento en activo de la ley de emergencia emitida en 1963 limitando la libertad de expresión y de asociación.⁸⁸

4.1.3. La difícil posición de Siria en el panorama internacional

La posición siria en el panorama internacional es complicada, más aún tras la invasión de Irak por un super-poder que había declarado a Siria entre los países que apoyan el terrorismo, en el denominado “Eje del Mal” y que ha recibido numerosas acusaciones tanto del gobierno iraquí como del estadounidense de permitir el paso de insurgentes a través de su frontera según un portavoz iraquí, sobre el 50% de los asesinatos y bombas son perpetrados por extremistas que acceden al país a través de Siria.⁸⁹ El régimen de Assad Al-Bashar señala constantemente el fracaso de la estrategia estadounidense en Iraq y trata de revalorizar su postura estratégica en Oriente Medio.

Si la seguridad jordana estaba ligada a la cuestión palestina, la siria lo está al escenario libanés. Siria ve su seguridad desde el prisma del Líbano y entiende Irak como una carta más de este tablero⁹⁰.

A esto hay que sumar el hecho de que los vecinos sirio e iraquí han mantenido tradicionalmente unas malas relaciones y que hace que salten a la arena mediática con mucha frecuencia acusaciones entre ambos países. No retoman sus relaciones diplomáticas hasta noviembre de 2006. Las fuerzas que actúan en las relaciones de al-Assad con su vecino están

⁸⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁸⁵ Ferris, *op. cit.*, p.15.

⁸⁶ ICG, “Syria under Bashar (II): Domestic...”, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁸⁷ *CIA World Factbook 2009, op. cit.*

⁸⁸ Sassoon, *op. cit.*, p. 80.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 80



muy bien resumidas en las palabras de un empresario sirio que recoge el International Crisis Group:

“Syria is structurally condemned to strike a balance between Iraq’s various constituents. It has a majority suní population, which broadly sympathises with the Iraqi resistance; as a result, while it may want to curb its activities somewhat, it cannot simply betray the insurgency. Syria has strong ties to Iran, yet at the same time, it does not want Iran to take over Iraq and detach it from the Arab nation. As a consequence, it must reach out to the Shiites. Finally, Damascus does not want to worsen its own Kurdish problem by alienating Iraq’s Kurds.”

4.2. La situación de los refugiados iraquíes en Siria

Las estimaciones hablan de una población de refugiados que en Siria alcanza entre el millón y el millón y medio de personas. Pero las cifras son muy polémicas. Hay voces que hablan de tan sólo 300,000 refugiados⁹¹.

Se trata de un grupo mayoritariamente urbano que subsiste con sus propios recursos. De hecho, a finales de diciembre de 2008, sólo se habían registrado con ACNUR 244.343⁹².

Grupos étnicos y religiosos de los refugiados registrados

Nationality	Individuals	Percentage
Arab	191,950	85.6%
Armenian	1,571	0.7%
Assyrian	7,572	3.4%
Chaldean	16,164	7.2%
Kurd	2,980	1.3%
Turkmen	603	0.3%
Others	3,503	1.6%

Religion	Individuals	Percentage
Christian	29,373	13.1%
Islam (Shia)	40,420	18.0%
Islam (Sunni)	136,086	60.7%
Islam (not specified)	6,894	3.1%
Sabeen/Mandean	8,535	3.8%
Yezidis	1,259	0.6%
Others	1,776	0.8%

Fuente: UNHCR: “UNHCR Syria Update”, febrero 2009, en: http://www.un.org.sy/forms/publications/files/UNHCR_Syria_Update_February_2009.pdf.

⁹¹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 16

⁹² UNHCR, “UNHCR Syria Update”, *op. cit.*



4.2.1. El marco legal

Siria tampoco es firmante ni del Convenio de 1951 ni del Protocolo de 1967. El hecho de que Siria haya admitido la designación *prima facie* de ACNUR y haya aludido en numerosas ocasiones a su carácter y a su hospitalidad árabes para permitir la entrada de más de un millón de refugiados en su territorio no les presupone a éstos un régimen jurídico específico. Al igual que en Jordania, se les considera huéspedes. Algo que subraya, una vez más, el carácter *temporal* que estos regímenes quieren dar a la presencia de estos “vecinos incómodos” en su suelo.

En tanto que ciudadanos árabes – la legislación siria diferencia tres categorías de sujetos: los nacionales, nacionales de otros Estados árabes y el resto- no se les exigía visado de entrada.

La situación cambia a partir de 2007: los iraquíes que quieran entrar al país han de llevar consigo un visado, de un mes de duración y renovable por otros dos meses, emitido por los representantes diplomáticos sirios en Irak. Es la primera vez que se aplican restricciones de visado a ciudadanos árabes⁹³. Y aunque el anuncio de estas limitaciones llega en la primera semana de septiembre y se dice que serán efectivas a partir de la segunda, las autoridades sirias no cuentan con la burocracia necesaria y se ven obligadas a retrasar la entrada en vigor de la necesidad de visado hasta el 17 de octubre de 2007⁹⁴.

Se establecen categorías de personas que pueden ser elegidas para disfrutar de un visado de 3 meses: inversores de negocios, miembros de cámaras de comercio, industria o agricultura y esposas e hijos; miembros de instituciones educativas y científicas; estudiantes y sus padres; conductores de camiones y taxis⁹⁵; expatriados; mujeres iraquíes casadas con no-iraquíes propuestos para un visado sirio; hombres iraquíes casadas con no-iraquíes propuestos para un visado sirio; hombres iraquíes casados con una mujer siria; mujeres iraquíes casadas con un iraquí residente legalmente en Siria; personas en tránsito que garanticen un visado para un tercer país; personas que requieran tratamiento médico en Siria ratificado por el Ministerio iraquí de Sanidad, el de Asuntos Exteriores y la Embajada siria en Irak; expertos y técnicos en misiones oficiales; grupos artísticos, equipos de deporte y uniones de comercio.⁹⁶

4.2.2 Las consecuencias socio-económicas y la respuesta del gobierno sirio

Los refugiados iraquíes suponen, según fuentes del gobierno, un gasto de 1.5\$ billón al año⁹⁷. Pero si las repercusiones financieras preocupan, lo hacen aún más los costes sociales.

El descontento de la población siria hacia los refugiados va en aumento⁹⁸. Y que los problemas asociados a la inmigración ilegal y a la falta de recursos se vean en las calles de Damasco contribuye de forma decisiva a ello. Informes como el de Amnistía Internacional alertan del creciente empobrecimiento de los iraquíes y del preocupante auge de la prostitución, del trabajo infantil y de la violencia doméstica⁹⁹. A los dramas familiares,

⁹³ Olwan, *op. cit.*, p 8.

⁹⁴ ICG, “Failed “Failed Responsibility...””, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁵ Camioneros y taxistas desempeñan un papel imprescindible en el comercio a gran y pequeña escala.

⁹⁶ ICG, “Failed “Failed Responsibility...””, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁹ Amnistía Internacional (2008): *Rhetoric and Reality. The Iraqi Refugee Crisis*, London, Amnesty International Publications, en <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE14/011/2008/en>. La prensa internacional también



muchos relacionados con el fuerte sentido del honor árabe, hay que añadir asuntos como la bajada de salarios o la proliferación de mafias dedicadas a cruzar expatriados hasta el Líbano, donde hay más oportunidades de trabajo pero la entrada es más difícil. La percepción entre los sirios es que los iraquíes traen crimen y prostitución del otro lado de la frontera¹⁰⁰.

Aunque la presencia de los refugiados ha sido un supuesto una inyección positiva para los sectores industrial y comercial, que han visto como precios y clientela han aumentado, también ha significado un empobrecimiento considerable de los consumidores.¹⁰¹ Conforme los iraquíes agotan sus ahorros, detraen más recursos estatales. Algo que en una economía subvencionada como la siria afecta de forma amplia a la población. La percepción de que las dificultades económicas estaban relacionadas directamente con el asunto de los refugiados fue reforzado por el hecho de que, según un periodista sirio, una serie de medidas gubernamentales ya anunciadas sobre reformas que alentaban al recorte de subsidios coincidieron con un momento en el que la crispación sobre el asunto de los refugiados era alta. Y aunque muchos sirios los consideran causantes de todas sus enfermedades sociales, la presencia de los iraquíes más bien ha ayudado a revelarlas¹⁰².

En este cálculo que señala a los iraquíes como causantes de las desgracias socio-económicas sirias no se ha tenido en cuenta una importante variable, anunciada por ACNUR: vuelven a Irak los que menos recursos tienen. Según la organización, diariamente entran en Siria unos 1.500 iraquíes, tantos como los que salen. Y estos últimos son precisamente los “menos queridos”, aquellos que no tienen modo de subsistir o/ ni residencia legal.¹⁰³

Por otra parte, bien podríamos afirmar que el territorio sirio se está convirtiendo en una especie de “cementerio” de los recursos humanos iraquíes. A él han llegado muchas familias de clase media, profesionales, tras el recrudecimiento de la violencia en Bagdad. Pero a la mayoría no se les permite trabajar –como consecuencia de su situación aceptada pero no regularizada- y son pocos los niños que acuden a la escuela:

“Several factors other than children working help explain the low attendance. Limited school capacity means children are not accepted because of overcrowded classrooms. Some families are concerned about the long journeys their children would have to make on buses to attend schools in distant neighborhoods. Some Iraqi children drop out of school because they find the different curriculum hard to cope with”¹⁰⁴.

Igual que ocurre en Jordania, el régimen de al-Assad teme que el resentimiento de su población sea capitalizado por los grupos de oposición y llegue a amenazar al régimen¹⁰⁵:

“US officials have long believed that Ba’thist resistance groups have operated out of Syria and there are reports that the ‘surge’ has led some militants groups to seek shelter in neighboring countries. Moreover, Damascus fears that Iraqis

se hace eco de este auge. Ver por ejemplo: New York Times: “Desperate Iraqi Refugees Turn to Sex Trade in Syria”, 29 de mayo de 2007.

¹⁰⁰ Ferris, *op. cit.*, p.14.

¹⁰¹ Declaraciones de un periodista siria recogidas por: ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰² ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁴ Amnistía Internacional, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 80.



will bring sectarian rivalries and even sectarian violence with them into Syria”¹⁰⁶

Se han detectado también tensiones entre los suníes por el aumento en el número de chiíes, a los que se les acusa de hacer proselitismo¹⁰⁷.

Además, el régimen ha tendido a ver a los refugiados como espías potenciales de Estados Unidos –no olvidemos que muchos salen por haber colaborado con las fuerzas de ocupación-, militantes jihadistas –a pesar de que la mayor parte de los que huyen, al menos la principio, son las clases tradicionalmente seculares- o, de forma más simple, como generadores de problemas que además pueden llevar consigo los “gérmenes” del enfrentamiento étnico o sectario.¹⁰⁸

Pero parece difícil que se concreten escenarios tan negativos. Pues el régimen está, según afirma Ferris, en buena posición para controlar cada movimiento dentro de su territorio y bien equipado para detectar cualquier oposición política o sectaria debido a su potente aparato de seguridad¹⁰⁹.

Siria se encuentra particularmente afectada por su situación en el contexto internacional. A pesar de contar con el mayor número de refugiados, no ocupa los índices más altos de asentamientos de estos en terceros países. Debido a la desconfianza que genera, la ayuda internacional que se le ha prestado ha sido más bien escasa¹¹⁰.

Hay que tener también en cuenta la actitud ambigua del régimen frente a la ayuda internacional. Mientras busca que su labor sea reconocida y que, consecuentemente, le lleguen fondos para soportar la carga, teme las consecuencias de éstos. Los oficiales sirios han expresado su preocupación. Les preocupa no saber manejar la entrada de grandes sumas de dinero, que la corrupción aumente o que se evidencie la existencia de una burocracia desordenada¹¹¹. Y es que los países que mayoritariamente acogen a los refugiados tienen estructuras poco flexibles, poco acostumbradas a tratar con otras organizaciones y reticentes a cualquier forma de control y observación.

“... any foreign NGO wishing to work in Syria in principle must partner with the Red Crescent Society, which has imposed rather prohibitive conditions. The international NGO’s heretofore extremely limited roles is unlikely to expand over time. Prior to the crisis, Syria had virtually no experience interacting with NGOs, humanitarian or otherwise, and a hard time grasping the very concept. Officials deeply distrust organizations which, in their minds, might harbor an anti-regime agenda or inspire local NGOs to ramp up their own independent activities”¹¹²

La actitud siria hacia a “cuestión iraquí” se va moldeando y adquiriendo nuevas formas conforme pasan los años. Si en un primer momento preocupaba, y mucho, la presencia de tropas estadounidenses, ahora lo hace la deriva de la situación en Irak, el enfrentamiento

¹⁰⁶ Ferris, *op. cit.*, p.15.

¹⁰⁷ Citado por Ferris, *op. cit.*

¹⁰⁸ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁹ Ferris, *op. cit.*, p.14.

¹¹⁰ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 23.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 24.

¹¹² *Ibid.*, p. 24.



étnico, la crisis de refugiados y el posible surgimiento de una oleada intensa de jihadismo transnacional¹¹³. Según un informe del ICG, a Siria ya no la guía el deseo de embarrar y minar a Estados Unidos y a sus aliados. Sus intereses se dirigen ahora a preservar la unidad de Irak y a protegerse de las consecuencias de la guerra¹¹⁴. Sus relaciones exteriores, tanto con el gobierno estadounidense como con el iraquí, han determinado significativamente la manera en la que Siria se ha conducido.

4.2.3. El uso de la “cuestión iraquí” en el contexto internacional. Los refugiados: ¿pieza clave en las relaciones Siria-USA?

Siria considera que la comunidad internacional, y en especial Estados Unidos, por razones más que obvias, tienen la responsabilidad y la obligación de ayudar a los países afectados a sobrellevar la carga generada por los refugiados, para los que sí acepta ayuda directa.

Sus reclamaciones no están fuera de toda lógica, puesto que el argumento aparece recogido en el Preámbulo de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1950:

“Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”

Siria siente que el gobierno iraquí o no desea ayudar a los sus nacionales refugiados o no se siente responsable de sus destinos¹¹⁵. Incluso fuentes sirias apuntan que la decisión final de establecer un visado de entrada en 2007 fue empujada por la visita de al-Maliki a Damasco, que ante la consulta respondió “you’re most welcome to introduce the visa”¹¹⁶. Son varios los argumentos que pueden explicar, al menos en parte, esta desidia del gobierno iraquí:

- Antiguos miembros del partido Baas se han convertido en refugiados. Parece un hecho probado ya que algunos antiguos “baatistas” han sido identificados tras su regreso¹¹⁷. Pero todos los demás, los muchos que faltan para completar la cifra de un millón y medio no tienen vinculaciones políticas tan marcadas.
- La emergencia de la comunidad chií en los asuntos gubernamentales. Algunas voces la acusan de no actuar suficientemente ni para mejorar la situación ni para potenciar el regreso de los refugiados, mayoritariamente suníes. También es cierto, como veremos más adelante, que las dificultades por las que atraviesa el gobierno no son menores y no parece muy factible potenciar el retorno.
- El deseo del gobierno de que no abandonen el país más personas. Intentaría frenar así el drenaje de recursos humanos y financieros que se viene produciendo desde hace ya casi cuatro años.

¹¹³ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁴ *Ibid.*,

¹¹⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 81.

¹¹⁶ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, 21.

¹¹⁷ International Crisis Group (ICG): “Syria Under Bashar (I): Foreign Policy Challenges”, *Middle East Report*, nº 23 (11 febrero 2004), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2515&l=1>, p. 19.



Pero quizás uno de los aspectos clave, al menos en el panorama internacional, es la capitalización política que de la “cuestión iraquí” por parte siria. Especialmente en lo que concierne a sus relaciones con Washington.

“... Syria’s policy reflected political calculations, the presence of refugees being used as leverage to deter the U.S. from destabilizing the regime; force it to engage with Damascus on other political issues; attract international funds; deepen its influence in Iraq; or even expose the Syrian people to the heavy cost of the Iraqi model.”¹¹⁸

Los refugiados han sido percibidos como un importante instrumento para, primero, evitar un posible ataque estadounidense y después para intentar la re-inmersión (*engagement*)¹¹⁹ en la comunidad internacional.

Siria ha mantenido una visión comprensiva del asunto, mostrándose como pieza clave para resolver una crisis que considera internacional y con varias ramificaciones, siendo una de ellas el asunto de los refugiados. De ahí que en sus contactos con Estados Unidos éste haya sido un asunto más entre otras cuestiones mientras que para el gobierno estadounidense éste es un asunto con entidad propia que ha de ser tratado de forma individual. El esfuerzo sirio ha ido encaminado a establecer el asunto en el marco de negociaciones bilaterales de espectro más amplio y ha mostrado su frustración cuando no ha sido así¹²⁰.

Prueba de ello fue la negativa en la renovación en mayo de 2007 de los visados oficiales a miembros del Departamento de Homeland Security estadounidense para entrevistar a refugiados iraquíes y evaluar sus propuestas de asilo ya que Estados Unidos estaba interesada principalmente en aquellos que habían colaborado con las fuerzas de la coalición¹²¹. No es hasta febrero de 2007 que Siria, tras una viaje a Damasco de James Foley, coordinador de los asuntos de los refugiados iraquíes, que el régimen acepta renovar los visados¹²².

“We recognise that Syria plays a humanitarian role in this regard and has largely kept its borders open to Iraqis fleeing violence and allowed Iraqis access to critical social services such as health care and education. We recognise that the refugees place a large burden on Syria’s public services and institutions”¹²³

A pesar de sus buenas palabras el cambio político no se produce y se quiere mantener el asunto aislado de un marco más amplio. Según palabras de un diplomático estadounidense:

“I don’t think normal relations are coming any time soon. Syria continues to interfere in Lebanon, and there is still a lot of frustration in Washington about our inability to entice or compel constructive behaviour on its part”¹²⁴

¹¹⁸ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 17

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ International Crisis Group (ICG): “Engaging Syria? U.S. Constraints and Opportunities”, Middle East Report, nº 83 (11 febrero 2009), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5903&l=1>, p. 25

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Citadas por ICG, “Engaging Syria?...”, *op. cit.*, p. 25.



Tanto Jordania como Siria contemplan el problema de los refugiados desde una perspectiva de seguridad –entendida como un concepto amplio: seguridad nacional, seguridad del régimen y seguridad económica-; pero mientras al primero parecen impulsarlo más los factores de carácter doméstico, el segundo tiene como objetivo revalorizar su papel regional y, por ende, internacional.

5. Posibles soluciones

Como hemos visto a lo largo del artículo, la “cuestión iraquí” es un problema complejo, con múltiples aristas, que afecta a varios actores regionales. Aunque a lo largo del artículo nos hemos referido sólo a aquellos que mayor número de refugiados iraquíes han acogido, lo cierto es que la mayoría de los países de la región están implicados: Egipto, Líbano, Arabia Saudí. Y lo está, por supuesto, Irak, que ha visto como sus recursos –económicos y financieros- han atravesado sus fronteras.

Existen tres escenarios posibles de salida de crisis:

1. Integración en los países de primera acogida
2. El asilo en terceros países (mayoritariamente Estados Unidos y Europa)
3. El retorno a Irak

La opción uno, la reintegración en los países de primera acogida, no parece muy factible. Tanto Jordania como Siria –como el resto de países de la región, Arabia Saudí incluso ha “enladrillado” su frontera para evitar la entrada de refugiados, y de insurgentes- han manifestado repetidamente que su tolerancia respecto a los refugiados iraquíes puede entenderse sólo como una “acogida temporal”. Lo confirma el hecho de que desde que estallara la crisis hasta el día de hoy no se haya firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ni se hayan realizado esfuerzos para otorgar a los que ya están un estatuto legal definido, ni se haya desarrollado una legislación nacional pertinente que los ampare. Bien al contrario, conscientes de la magnitud del problema, cada vez añaden más trabas a su entrada y a su estancia. Además, si tenemos en cuenta que la mayoría de los regresos se producen por dificultades económicas y legales en los países de primera acogida, confirmamos que las perspectivas no parecen muy halagüeñas.

Como hemos visto, tanto en Jordania como en Siria los refugiados iraquíes son vistos como un problema de seguridad. ¿Cómo admitir estos “elementos” que de una u otra manera se conciben como desestabilizadores y amenazantes? Los condicionantes que cargan a sus espaldas son demasiado fuertes. Más aún cuando aún retumba la “cuestión palestina” y los problemas asociados a ella: creación de las tan temidas “estructuras paralelas”, ascenso del Islam político como ideología de protesta y rebelión, estrangulamiento económico... Si el argumento para la no-integración en el caso palestino es la necesidad de continuar con la “lucha” por el Estado, en el caso iraquí es la existencia misma de ese Estado.

El reasentamiento en terceros países constituye también una alternativa muy complicada. Mientras algunos iraquíes han podido beneficiarse de ello, el hecho de que los países europeos sean cada vez reticentes a aceptar a solicitantes de asilo –debido en buena parte a los importantes flujos de migración que en ellos desembocan-, y que en los últimos

años se hayan incrementado significativamente las medidas de seguridad, como en el caso estadounidense, que hacen que los iraquíes sean particularmente poco “deseables”, merma las posibilidades de éstos de encontrar asilo. Ni Europa ni Estados Unidos cumplen con los compromisos adquiridos.

Otra dificultad añadida la constituye el hecho de que el reasentamiento en terceros países es un proceso muy caro.

Condicionante 1: Reticencia de los países europeos a aceptar solicitudes de asilo

Decisiones positivas por región

Region	No. of positive decisions		Change	
	2007	2008*	Total	%
Africa	51,100	60,200	9,100	18%
Asia	34,800	38,700	3,900	11%
Europe**	94,000	79,900	-14,100	-15%
Latin America/ Caribbean	4,200	5,800	1,600	38%
Northern America	23,900	24,300	400	2%
Oceania	1,800	2,000	200	11%
Grand Total	209,800	210,900	1,100	1%

* Incomplete data.

** Despite the fact that some European data are lacking for 2008, historical data suggests that the trend is likely to be true.

UNHCR: “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, 16 de junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

5.1. La opción más deseable: el retorno a Irak

Además de ser un buen indicativo, el retorno de los refugiados a sus respectivos países de origen suele ser muestra de que se ha conseguido una verdadera reconciliación nacional, existen otras nada desdeñables ventajas: no supone un riesgo a la estabilidad de terceros países, es el deseo de los refugiados y, por supuesto, incide muy positivamente en el aprovechamiento de los recursos nacionales, tanto económicos como humanos.

Y es que en el caso iraquí, donde los profesionales de las clases medias han sido objetivo principal de la violencia, el drenaje de recursos nacionales ha sido de grandes proporciones: algunos estudios señalan que al menos un 40% de la clase profesional del país ha abandonado el país¹²⁵.

Ejemplo de uno de los “drenajes” de recursos: doctores en Irak, comparación anual

¹²⁵ Terrill, *op. cit.*, p. 7.

**DOCTORS IN IRAQ⁷⁸**

Iraqi Physicians Registered Before the 2003 Invasion	34,000
Iraqi Physicians Who:	
Have Left Iraq Since the 2003 Invasion	20,000 (estimate)
Returned to Iraq in 2007	200
Returned to Iraq in 2008	1,000
Returned to Iraq in 2009 (thru April)	325
Number of Physicians in Iraq (December 2008)	16,000
Iraqi Physicians Murdered Since 2003 Invasion	2,000
Iraqi Physicians Kidnapped	250
Average Salary of an Iraqi Physician	7.5 million Iraqi dinars per year (or ~\$5,100 per year)
Annual Graduates from Iraqi Medical Schools	2,250
Percentage of Above That Will Work Outside of Iraq	20%

NOTE: Numbers are estimates.

Fuente: Brookings Institution: *Iraq Index, Tracking Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq*, 20 agosto 2009 en <http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>

Los refugiados iraquíes, asentados mayoritariamente en zonas urbanas y alejados de los campos de refugiados –y como consecuencia de mucha de la ayuda internacional- se mantienen con sus propios medios. Y es que, como se suele decir recurrentemente, no sale quien quiere, sino quien puede. Y en este caso no iba a ser menos.

Las fortunas iraquíes abandonan Bagdad con el estallido de la violencia y con el colapso de las estructuras gubernamentales. Salen hombres de negocios y empresarios que eran piezas fundamentales en los planes de reconstrucción estadounidenses. La clase que pudo reflotar financieramente al país, sumergido en una economía de guerra, no está¹²⁶.

No sólo queda dañada la habilidad del Estado para reconstruir sus estructuras económicas. La salida de las clases seculares, aquellas que podrían ofrecer otra alternativa política que la de la pertenencia sectaria, permite al comunitarismo arañar con más fuerza. Y es que no olvidemos que su salida no siempre es “casual”; muchos han sido atacados por las milicias que, tras su retirada, han visto como su campo de acción aumentaba.

A este desalentador panorama hemos de sumar otro problema: regresan menos los más preparados, ya que tienen más posibilidades de integrarse en los países de acogida¹²⁷.

Y a las muchas aristas del problema se suma una nueva: la incapacidad del país para reconstruir las instituciones políticas y económicas hace que las fuerzas de coalición se vean obligadas a extender su presencia en el país y a asumir responsabilidades propias de los nacionales. El hecho de que sean las Naciones Unidas, que en Irak son asociadas a las “fuerzas invasoras” y que el imaginario colectivo las responsabiliza de las sanciones de la época Sadam, las que asuman este papel no facilita que puedan dejar de ser percibidas como un instrumento de ocupación hostil¹²⁸.

¹²⁶ Sassoon, *op. cit.*, p. 131.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 158.

¹²⁸ Ferris, *op. cit.*, p.10.



Es importante por tanto que, en su propio beneficio, el gobierno iraquí se implique con los refugiados. Aumenta así la sensación de pertenencia a una misma comunidad política y, mediante programas educativos, no se pierden los años claves en la educación de los refugiados más jóvenes¹²⁹. Algo consciente debe de ser el gobierno si trata de impedir que se sigan expidiendo títulos que luego puedan ser utilizados en el extranjero.

Pero el asunto del retorno de los refugiados es extremadamente complejo. Si bien es cierto que facilita la reconstrucción nacional al permitir, como ya hemos señalado, el uso de unos recursos que sin ese retorno quedarían desperdiciados; no menos cierto es que el retorno ha de realizarse una vez ese proceso de reconstrucción haya sido, si no concluido con éxito, sí al menos iniciado.

“International comparisons demonstrate that truly successful returns cannot take place in the absence of genuine reconciliation between the warring parties, political stability and economic growth with opportunities for employment. (...) Thus, if Iraqis were to return in large numbers, not only does violence have to come to a halt but ethnicity and sectarianism have to contract significantly from daily life.”¹³⁰

5.1.1. Disminución de la violencia

No basta con que los niveles de violencia hayan disminuido, como indica el gráfico incluido más arriba. ACNUR no recomienda el regreso masivo de refugiados. Y es que, incluso bajo las circunstancias actuales, el retorno puede ser extremadamente peligroso: no hay una situación estable de seguridad, la red de servicios públicos es inadecuada y muchas casas han sido ocupadas por otros, destruidas o están ahora situadas en pueblos o vecindarios ahora controlados por milicias de una confesión diferente.¹³¹

Persons of concern Iraq					
Type of population	Origin	Total	Of whom assisted by UNHCR	Per cent female	Per cent under 18
Refugees	Turkey	15,600	15,600	51	49
	Occupied Palestinian Territory	14,900	14,900	50	24
	Islamic Republic of Iran	11,100	11,100	48	41
	Syrian Arab Republic	600	600	52	37
	Various	100	100	17	20
Asylum-seekers	Islamic Republic of Iran	1,000	1,000	43	-
	Syrian Arab Republic	1,000	1,000	43	-
	Turkey	400	400	43	-
Returnees (refugees)	From Syrian Arab Republic	45,000	-	-	-
	Various	400	400	49	-
IDPs		2,385,900	292,600	49	-
Returnees (IDPs)		36,000	-	49	-
Stateless		130,000	-	49	45
Total		2,642,000	339,700		

Fuente: UNHCR: “UNHCR Global Report 2007: Iraq Situation”, en <http://www.unhcr.org/484908962.html>.

¹²⁹ El ICG, explica esta situación con las siguientes palabras: “Rather than being helped to prepare for their return both parents and youth are ignored and left to waste. Yet, they remain an indispensable source for Iraq, whose educational system has been eviscerated and there blanket de-Baathification removed entire layers of experienced managers.”

¹³⁰ Sassoon, *op. cit.*, p. 155

¹³¹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. ii.



De los más de 45.000 refugiados que han regresado (la propia ACNUR habla de que no existen registros ni cifras certeros, sino estimaciones), la mayoría lo ha hecho más por factores de salida de los países de acogida que por el efecto atrayente de las condiciones iraquíes. Si el retorno se basa más en factores de atracción que en los de repelencia es más fácil, más eficaz y más sostenido¹³².

“The number of returnees decreased dramatically by 2008 as those who had returned encountered many problems, and the Iraqi government realized it could not accommodate large numbers of returnees and hence stopped its promotion campaigns: ‘In reality, the Ministry (MoDM) cannot absorb return on that scale. If the influx is huge, then neither the ministry nor the government can handle it.’”¹³³

Uno de las grandes preocupaciones de los encargados de gestionar la vuelta, ACNUR, la UNAMI¹³⁴ y el Ministerio de Desplazamientos y Migraciones, es evitar que los que regresan no se añadan al más de los dos millones de refugiados internos que hay en el país. Que 11 de las 18 provincias hayan cerrado sus “fronteras” tampoco ayuda a un deseable proceso de vuelta.

El hecho de que el país se haya dividido en áreas homogeneizadas étnicamente añade un nuevo nivel al problema: pocos regresan a lugares controlados por una etnia diferente y casi ningún miembro de los grupos minoritarios, como cristianos, sabeos-mandeanos o yazidis ha regresado¹³⁵. Y así se va cerrando el círculo del sectarismo: cada vez menos áreas mixtas.

“Internal displacement is resulting in ethnic and sectarian homogenization of the country, and displaced communities are increasingly vulnerable to violence, kidnappings, and control by militias. Displacement is both a consequence and a cause of sectarian polarization in the country.”¹³⁶

Para que el retorno sea posible y no se complique es necesario crear las infraestructuras necesarias que absorban esta población y la dirijan en su proceso de (re)integración.

5.1.2. Infraestructuras y condiciones económicas-jurídicas y sociales

No basta con que el gobierno declare su deseo de que los refugiados iraquíes vuelvan. Esto sin duda hablaría de forma positiva del control de la situación y de la recuperación del país, de ahí los incentivos económicos que ofrecen Estados Unidos e Irak, que pretenden señalar el número de regresos como muestra de lo acertado de su estrategia¹³⁷.

Es necesario establecer una serie de medidas y el gobierno iraquí aún no ha desarrollado un plan de absorción de los refugiados que impida que el regreso se convierta en un problema

¹³² UNHCR: *The State of the World Refugees*, p. 19.

¹³³ Sassoon, *op. cit.*, p. 156.

¹³⁴ UNAMI: UN Assistance Mission for Irak creada para “promote ; support ; and facilitate ; in coordination with the Government Of Iraq : the coordination and delivery of humanitarian assistance and the safe ; orderly ; and voluntary return ; as appropriate ; of refugees and displaced persons”. UN Security Council Resolutions 1770, 10 August 2007.

¹³⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 157.

¹³⁶ Ferris, *op. cit.*

¹³⁷ Sassoon, *op. cit.*, p. 155.



y se añada a los existentes desencadenando una nueva ola de desplazamientos internos y violencia sectaria¹³⁸.

En el diseño de este plan dos aspectos son clave: la proporción de servicios públicos y de condiciones económicas que permitan la (re)integración; y la resolución en lo relativo a las disputas de propiedades. Se estima que el 20% de los 55.000 refugiados que han regresado se han convertido en desplazados internos porque no tenían un hogar al que volver¹³⁹.

Condiciones económicas y sociales

Las duras condiciones económicas, la falta de empleo y la ausencia de servicios públicos fueron algunos de los factores que empujaron a muchos a abandonar el país. Parece que aún la situación no está estable y, con ello, el proceso de reabsorción se complica.

- Altas tasas de desempleo: las estimaciones oficiales lo sitúan al 18%, pero las no oficiales hablan de hasta un 30%.¹⁴⁰ 18.2% (2008 est.)
- Altas tasas de inflación: un 6.8%, según estimaciones de 2008¹⁴¹.
- Aunque lleva una progresión ascendente, todavía hay una escasa cobertura de servicios públicos.

ESTIMATED AVAILABILITY OF ESSENTIAL SERVICES, FEBRUARY 2008 & FEBRUARY 2009⁷²

SERVICE	FEBRUARY 2008	FEBRUARY 2009
Sewage (% population with access to sanitation)	8%	20%
Water (% population with access to potable water)	22%	45%
Electricity (% with access to 12+ hours of power per day)	25%	50%
Fire Departments (Equipped stations per 25 K population)	23%	42%
Fuel (Meet demand)	25%	48%
Public Health (Population with access to Health Services)	18%	30%
Housing (% population with adequate housing)	25%	50%
Trash (% population serviced)	18%	45%

Brookings Institution: *Iraq Index, Tracking Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq*, 20 agosto 2009 en <http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>

¹³⁸ *Ibid.*, p. 160.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 159.

¹⁴⁰ *CIA World Factbook 2009, op. cit.*

¹⁴¹ *Ibid.*



Las disputas de propiedad

Junto a las condiciones socio-económicas, la cuestión de la resolución de las disputas de propiedades es un asunto clave. Sin ella, la reconciliación nacional se torna casi imposible. Especialmente cuando en Irak ocupar y destruir la propiedad se ha convertido en un arma en la lucha sectaria¹⁴². Parece que el 46% de los que regresan, refugiados y desplazados internos, ven que sus propiedades han sido destruidas.¹⁴³

“I called my Sunni neighbours and they told me the insurgents are still using our house for their operations. How can we go back”¹⁴⁴

Existe un mecanismo de restauración de las propiedades: la Comisión para la Resolución de las Disputas sobre la Propiedad Real (CRRPD). Su antecesor inmediato fue The Iraq Property Compensation Commission (IPCC), establecida en 2004. La IPCC se ocupaba sobre todo de los casos relativos al periodo de Sadam y aunque ha tenido muchos resultados, su gran problema ha sido no incluir en los términos compensatorios más que el precio original, sin tener en cuenta los altos niveles de inflación a los que el país se ha visto sometido en los últimos tiempos¹⁴⁵. Fue sustituida en 2006 por la CRRPD, con oficinas en todas las provincias y que sí introduce la valoración de la compensación y un comité judicial que revisa las demandas¹⁴⁶.

A finales de mayo de 2007, la CRRPD había recibido 132,038 demandas, de las que sólo 34,649 habían sido decididas¹⁴⁷.

“Property restitution is the basis of restoration of law and order, reconciliation among the different ethnic communities and the return of a measure of normality. In essence, repatriation is just the first step in a long process of reintegration and restoration of a normal and economically productive life”¹⁴⁸

6. Conclusiones

El problema de los refugiados nunca debe de ser un asunto minusvalorado. La respuesta ha de ser rápida, pues el “enquistamiento” de la situación hace que las soluciones sean cada vez más complejas y suele conducir a la radicalización y frustración. El problema requiere soluciones propias, distintas a la simple contemplación de las causas que lo originaron.

Las consecuencias afectan, como hemos visto, a diversos actores. Al propio Irak; pues la reconstrucción es “un viaje de ida y vuelta”. Sin las condiciones necesarias no habrá proceso de reconstrucción, pero su no-regreso lo dificulta.

¹⁴² Sassoon, *op. cit.*, p. 160.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 162.

¹⁴⁴ Testimonio de un refugiado iraquí, recogido en Refugee Studies Centre: “Iraq’s displacement crisis: the search for solutions”, *Forced Migration Review*, Special issue (June 2009), p. 9, en <http://www.fmreview.org/iraq.htm>.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 161.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 162.



La salida de los más preparados no sólo motivó la salida de otros muchos al carecer de servicios básicos; también dificulta enormemente el proceso de reconstrucción en Irak. Primero la económica tras la marcha de capital financiero –recordemos que los refugiados iraquíes, mayoritariamente, sobreviven a partir de sus propios recursos-. También con la merma de recursos humanos: el dinero invertido durante décadas en la educación de buena parte de la ciudadanía se está dilapidando.

El retorno, aún siendo la solución más deseable, no es un proceso fácil. El primer riesgo es que los refugiados que regresan acaben sumándose a los más de dos millones de desplazados internos. Otro de los riesgos, es que su vuelta añada aún más leña al conflicto comunitario. La mayoría de las áreas residenciales se han homogeneizado y buena parte de las propiedades han sido “confiscadas” por las milicias u ocupadas por gentes de diferente grupo religioso. La vuelta implica o bien buscar otro lugar donde vivir, entre los de la misma religión, acelerando aún más el proceso de homogeneización –y consecuente separación-; o bien emprender el duro proceso legal de reclamación de la propiedad, asunto enormemente complicado dada la situación política. La no satisfacción de este punto inducirá frustraciones y una más fuerte oposición al régimen político establecido.

El hecho de que hayan sido precisamente las elites seculares uno de los primeros grupos en abandonar el país supone un riesgo añadido en la (re)construcción política de un nuevo modelo de Estado. Sin voces que reclamen la salida de los asuntos religiosos de la política, se ha iniciado ya un proceso de “libanización”.

La “cuestión iraquí” afecta también a los vecinos. Es difícil conjugar los legítimos intereses de los refugiados, como seguridad o bienestar, con los de los países de acogida. Y es que éstos, especialmente Jordania y Siria, pero también otros, ven la llegada de estos miles de expatriados desde el prisma de la seguridad. Las directrices en el caso del primero son marcadas por cuestiones domésticas mientras que los grandes condicionantes del segundo son de carácter internacional.

No obstante, ambos se enfrentan a un dilema no menor: mientras hinchaban las cifras de los refugiados para atraer más atención –y ayudas- internacionales, tampoco pueden resaltar en exceso los problemas de los refugiados para no aumentar el resentimiento de sus poblaciones.

No es baladí observar qué ministerios o departamentos gubernamentales se encargan del asunto. En Jordania lo hace el Ministerio del Interior y de los Servicios Secretos – aunque oficialmente se insiste en que depende del Ministerio de Desarrollo Social, Ayuda Exterior y activistas de Derechos Humanos¹⁴⁹-; mientras que en Siria lo hace el de Exteriores¹⁵⁰, que busca manejar bien el asunto en la arena internacional para aumentar su rentabilidad.

Estudiar el contexto en el que operan los dos regímenes, incluso antes de 2006, más aún, antes de 2003, nos permite afirmar que no son los refugiados los que añaden nuevas amenazas. Más bien inciden, aumentan y exponen de manera más evidente los problemas que ya venían arrastrando.

A modo de conclusión final es importante señalar que la “cuestión iraquí” y el hecho de que haya desplazado en preocupaciones de los países afectados a la “cuestión palestina”

¹⁴⁹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁰ En abril de 2007, el régimen nombra al viceministro de Asuntos Exteriores encargado del asunto. ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 19.



revela un cambio más profundo. El centro geopolítico de Oriente Medio se ha desplazado. Si antes las grandes cuestiones giraban en torno al conflicto israelo-palestino/árabe, ahora lo hacen en torno al conflicto iraquí y a las cuestiones en las que éste ha profundizado (como la hegemonía regional o los problemas de los regímenes árabes considerados “moderados”). Pero este es otro asunto.