

---

## Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites

**María González-Úbeda Alférez** | Doctoranda en Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Autónoma de Madrid | @gonzalez\_ubeda 

### Tema

Jordania y Líbano acogen al menos a 1.700.000 refugiados sirios en condiciones difíciles, lo que está causando tensiones en ambos países.

### Resumen

Los sirios que huyen de la guerra y buscan refugio en Jordania y Líbano tienen que hacer frente a numerosas dificultades provocadas, fundamentalmente, por el desafío que la afluencia masiva de refugiados supone para dos países de recursos limitados, y que no han recibido la totalidad de las ayudas internacionales acordadas. Según se prolonga el conflicto sirio, se hace cada vez más patente que sin un mayor compromiso en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en cumbres y encuentros globales, tanto Líbano como Jordania se enfrentan a una mayor inestabilidad interna, que repercute en su capacidad de atender correctamente a la población refugiada.

### Análisis

Los sirios que huyen a Líbano y Jordania se encuentran cada vez con mayores dificultades para atravesar las fronteras vecinas, pues ambos países han terminado apelando a la seguridad y la estabilidad económica y social de sus territorios para poner freno a la entrada masiva de personas que huyen del conflicto vecino.

No en vano, hacen frente a un número de refugiados que, en el caso de Líbano, con aproximadamente un millón, equivalen a alrededor del 20% de su población total, mientras que en Jordania, con cerca de los 700.000, representan, al menos, el 10% de la sociedad del Reino.<sup>1</sup> Según cifras facilitadas por el Migration Policy Center, el número de acogidos por todos los países de la UE, Noruega y Suiza juntos, es muy similar a las cifras oficiales de los que absorbe Jordania en solitario.

Sin embargo, las dificultades no terminan en la frontera, sino que se extienden a las condiciones de vida una vez dentro de los dos países, ya que ni Jordania ni Líbano han firmado la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de La Haya), lo que conlleva importantes lagunas en los derechos otorgados a los refugiados. En el caso jordano, aunque se reconoce el estatus de refugiado a los que huyen del conflicto, sus autoridades no se encuentran vinculados al conjunto de obligaciones a las

---

<sup>1</sup> Cifras oficiales presentadas por ACNUR basadas en el número de refugiados registrados por la Agencia. Otras fuentes no oficiales hablan de números mucho más elevados.

que debe hacer frente el país de acogida, tal y como establece la Convención. Por su parte, en Líbano los que huyen de Siria ni siquiera son oficialmente denominados refugiados. Todo ello implica que la ayuda que proporcionan ambos Estados queda, en gran medida, al criterio de las autoridades locales basándose fundamentalmente en su capacidad económica y la aceptación de la opinión pública del país, y no en acuerdos internacionales.

Aun así, tanto Jordania como Líbano realizan importantes esfuerzos, muy por encima de sus posibilidades económicas y sociales, para acoger a los refugiados, sobre todo teniendo en cuenta la falta de cumplimiento de los compromisos de ayuda por parte de la comunidad internacional.

### De la política de fronteras abiertas a la paralización de las entradas

Los primeros desplazamientos desde Siria a los países vecinos comenzaron poco después del inicio de la crisis. Aproximadamente 250 campesinos sirios cruzaron la frontera turca en abril de 2011.

Ese mismo mes empezó también la llegada de refugiados a Líbano, provenientes sobre todo de la ciudad siria de Talkalakh, de población mayoritariamente suní y una de las primeras ciudades en rebelarse contra el régimen de Damasco. Aproximadamente 5.000 personas cruzaron entonces la frontera con destino a Trípoli y la región de Wadi Khaled.

Sin embargo, no se produjo una salida masiva de población siria hasta principios de 2012, con la intensificación del conflicto, y sobre todo tras episodios como la brutal represión de Homs, lo que provocó un fuerte crecimiento de la búsqueda de refugio en países vecinos, como muestran los datos recogidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).<sup>2</sup>

Inicialmente, tanto Líbano como Jordania mantuvieron una política de fronteras abiertas hacia los sirios. Human Rights Watch (HRW) recalca, por ejemplo, que,

“hasta mediados de 2013, Jordania permitía la entrada de refugiados a través de todas sus fronteras [incluso las] informales tanto en el oeste como en el este [de la demarcación sur siria], aunque restringía la entrada de hombres solos sin familia, refugiados palestinos e indocumentados.”<sup>3</sup>

Pero desde entonces las dificultades de acceso a territorio jordano fueron aumentando hasta el cierre total de las fronteras, primero las informales y más tarde las oficiales. En octubre de 2016 el primer ministro Hani al-Mulki declaraba a la agencia oficial de noticias

---

<sup>2</sup> Véase el gráfico de ACNUR para su ficha técnica (2013) en <http://www.unhcr.org/5245a72e6.pdf> que refleja el número de refugiados desde marzo de 2011 hasta septiembre de 2013.

<sup>3</sup> Human Rights Watch (2015), “Jordan: Syrians blocked, stranded in the desert”, 3/VI/2015, <https://www.hrw.org/news/2015/06/03/jordan-syrians-blocked-stranded-desert>.

(cont.)

jordana, Petra, que “[el país] no puede tolerar la carga de más refugiados y sólo se permitirá la entrada por motivos humanitarios”.<sup>4</sup>

Por su parte, el gobierno libanés tardó algo más en imponer limitaciones, que comenzaron por los cruces del norte en agosto de 2014 y llegaron a Masnaa, el más importante de la frontera, en septiembre.

En ambos casos, las restricciones ocurrieron a partir de sucesos ligados a la seguridad del país. En Jordania, se implantaron cuando el reino hachemí se unió a la coalición contra Daesh, liderada por EEUU, y se intensificaron con la toma de territorio fronterizo por parte de grupos de corte yihadista y los atentados de junio de 2016. Como explicaba el columnista jordano Manar Rachwani, era la reacción del gobierno jordano a la presencia en los límites entre ambos países del Frente al-Nusra, vinculado entonces a al-Qaeda, que había comenzado a ser considerado también objetivo de la coalición.<sup>5</sup>

En la actualidad, todo hace indicar que Jordania permanecerá sellada hasta que el ejército sirio se haga con el control de los pasos fronterizos, según indicó a principios de 2017 un alto cargo militar.<sup>6</sup>

Si hay un caso que refleja claramente la preocupación jordana por la seguridad es la gestión de los 75.000 refugiados que han quedado en una especie de “tierra de nadie”, tras el cierre de la frontera. Ammán teme que entre ellos se hayan infiltrado miembros de los grupos yihadistas, motivo que llevó a la prohibición del acceso a la zona a organismos de ayuda humanitaria durante unos meses. El acceso regular se reanudó en diciembre de 2016, pero Jordania desea que los puntos de distribución de ayuda se sitúen lo más alejado posible de la frontera, con el fin de aumentar la distancia respecto a instalaciones militares jordanas que podrían ser objetivo de ataques. Sin embargo, los desplazados sirios se sienten más seguros en territorios cercanos a la frontera.

Por su parte, Líbano planteó restricciones a las entradas desde Siria tras la toma de la localidad fronteriza de Arsal por Daesh, y otras fuerzas afines, en agosto de 2014. A partir de enero de 2015 entraron en vigor las actuales condiciones de Beirut hacia los que huyen del conflicto sirio, que, además, como se verá más adelante, no se limita a la obtención de visados, algo nunca requerido con anterioridad para viajar entre ambos países, sino que se extiende a las condiciones de permanencia en el país.

Las autoridades libanesas comenzaron a implantar un sistema de visados de entrada que ignora, en la mayoría de los casos, la situación de conflicto. De este modo, se han

---

<sup>4</sup> D. Khraiche y M. Tayseer (2016), “Jordan closes border area with Syria to limit refugee influx”, Bloomberg, 6/X/2016,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-06/jordan-closes-border-area-with-syria-to-limit-refugee-influx>.

<sup>5</sup> Syrian Observatory for Human Rights (2014), “Human agencies claim Jordan’s border closed to refugees”, 9/X/2014, <http://www.syriahr.com/en/?p=5464>.

<sup>6</sup> O. al-Sharif (2017), “Jordanians question timing, messages of top military brass”, *Al-Monitor*, 9/1/2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/jordan-interview-military-official-syria-isis-iran-lebanon.html>.

(cont.)

establecido diferentes tipos de visados para aquellos provenientes de Siria: turismo, negocios, estudios, tránsito, estancia médica, etc. Y, para la obtención de cada uno de ellos, es necesario presentar una documentación imposible de obtener, en muchos casos, por el estado de guerra en que se encuentra el territorio. Otra posibilidad, es la entrada mediante la “esponsorización” por parte de un nacional libanés.

El comandante general al frente de la Dirección de Seguridad General libanesa adujo, como los jordanos, que las nuevas medidas se debían al alto número existente ya de refugiados sirios en el país.<sup>7</sup> El sistema político libanés se asienta sobre un equilibrio sectario muy frágil que algunos temen pueda romperse con los llegados de Siria, al ser en su gran mayoría suníes. Este debate existe desde hace décadas en torno a los refugiados palestinos, también principalmente suníes. La potencial naturalización de ambos colectivos inquieta al resto de comunidades, al repartirse el poder político en el país en función del tamaño de cada una de ellas.

Sin duda, el número de sirios que entra legalmente a Líbano ha disminuido considerablemente. Ya en la primera semana de implantación de las nuevas medidas, fuentes del Ministerio del Interior afirmaban que se había pasado de 8.000 entradas diarias a 3.000.<sup>8</sup> Pero, debido a la porosidad y dificultad de proteger la frontera de 330 km entre ambos países, muchos sirios apuestan ahora por entrar de manera ilegal.

### La incertidumbre sobre el estatus de los refugiados y sus consecuencias

El principal problema que se encuentran los sirios, una vez que consiguen cruzar la frontera libanesa o jordana, es que ninguno de los dos países son firmantes de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951, lo que limita sus obligaciones internacionales hacia los que huyen. De esta forma, los refugiados quedan, en gran parte, a merced de la voluntad de las autoridades de ambos territorios y los recursos de los que éstas disponen.

El primer escollo al que deben hacer frente es el status que se les asigna. Jordania, aunque no es firmante de la Convención, sí acepta la definición que ésta hace de refugiado:

“Que se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de dicho país.”

Por ello, Jordania sí otorga el estatus de refugiado a los que cruzan su frontera, aunque no les conceda todos los derechos que éste conlleva, fundamentalmente debido a la

---

<sup>7</sup> E. Ghanem (2015), “Lebanese visa regulations cause more distress for Syrians”, *Al-Monitor*, 22/1/2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/01/lebanon-security-regulations-syrian-refugees-visas.html>.

<sup>8</sup> H. Hamid (2015), “Visa requirements for Syrians: Lebanon continues to destabilize. Heinrich Böll Stiftung Middle East”, 5/V/2015, <https://lb.boell.org/en/2015/05/05/visa-requirements-syrians-lebanon-continues-destabilize>.

(cont.)

escasez de recursos económicos que no son paliados por la comunidad internacional. Como bien señalaba el rey Abdallah:

“Acogemos a una población refugiada [siria] que supone el 20%<sup>9</sup> de nuestra población total [...] Pero el año pasado la ayuda de la comunidad internacional solamente cubrió el 35% de nuestro presupuesto para los refugiados, por lo que el 25% de nuestro presupuesto nacional fue destinado a cubrir la diferencia.”<sup>10</sup>

No se debe olvidar, además, que Jordania históricamente es un país que ha destacado por acoger a un gran número de refugiados de países vecinos. No en vano, en octubre de 2016 figuraba como el país con mayor número de refugiados del mundo, 2,7 millones.<sup>11</sup> Destaca, por encima de todas, la comunidad palestina, que alcanza los 2,1 millones de miembros, mientras que 55.000 refugiados iraquíes se encuentran registrados por ACNUR en el país, aunque otras fuentes hablan de cifras mayores. Jordania acoge también refugiados de otros países, como Somalia y Yemen, aunque su número es mucho más limitado.

En el caso libanés, a los llegados de Siria se les niega el estatus de refugiado, lo que ha permitido a Beirut no solamente imponer el sistema de visados de entrada, ya comentado, sino también exigencias extraordinarias para la renovación de estos permisos.

La renovación de los permisos de residencia requiere, entre otras cosas, el pago de 200 dólares anuales por parte de cada persona mayor de 15 años, acreditar un patrocinador (*sponsor*) libanés, ya sea una persona física o jurídica, y presentar el certificado de alquiler de una vivienda. HRW realizó, a principios de 2016, un estudio en el que denunciaba que solamente dos de cada 40 refugiados entrevistados, de entre los que habían llegado al país con anterioridad a la nueva normativa, habían conseguido la renovación de su permiso de residencia. Todos los demás pasaban automáticamente a la ilegalidad.<sup>12</sup>

La medida pretende, según cooperantes entrevistados por esta misma organización internacional, convertir a los refugiados en “emigrantes económicos”<sup>13</sup> lo que permitiría, en el futuro, una devolución más sencilla a Siria a ojos de la legislación internacional.

A todo ello hay que añadir, además, que la exigencia de poseer un patrocinador, aunque da acceso al mercado de trabajo, expone a los refugiados a todo tipo de abusos, ya que

---

<sup>9</sup> Como se puede comprobar aquí, las autoridades de los países de acogida, manejan números de refugiados más altos que los de ACNUR, comentados con anterioridad en el texto, ya que ésta solamente tiene en cuenta los registrados por la Agencia.

<sup>10</sup> Declaraciones tomadas de su intervención en la Universidad Católica de Lovaina el 18 de mayo de 2016, divulgadas a través de las redes sociales por la reina Rania de Jordania.

<sup>11</sup> K. Malkawi (2016), “Jordan tops list of refugee- host countries- Amnesty”, *The Jordan Times*, 4/X/2016, <http://jordantimes.com/news/local/jordan-tops-list-refugee-host-countries-%E2%80%94-amnesty>.

<sup>12</sup> Human Rights Watch (2016), “Lebanon: Residency rules put Syrians at Risk”, 12/II/2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/12/lebanon-residency-rules-put-syrians-risk>.

<sup>13</sup> *Ibid.*

(cont.)

éste puede retirarles su apoyo en cualquier momento. Esto, según Nayla Geagea, supone que los trabajadores sirios se convierten frecuentemente en víctimas de prácticas abusivas e ilegales por parte de sus empleadores (normalmente los patrocinadores).<sup>14</sup>

Los inscritos como refugiados por ACNUR no tienen la obligación de disponer de un patrocinador y, desde comienzos de 2017, tampoco tienen que hacer frente al pago de los 200 dólares anuales, pero beneficiarse del amparo de la Agencia es cada vez más complicado ya que el gobierno libanés le ha pedido a ésta que detenga los registros de nuevos solicitantes.<sup>15</sup> Además, este tipo de refugiados son obligados a renunciar por escrito al derecho a adquirir un permiso de trabajo.

Es difícil conocer con exactitud cuántos sirios se han inscrito en el registro de las autoridades libanesas, aunque se estima que más de la mitad de ellos no han legalizado su presencia en el país bajo la nueva normativa. En el caso concreto de los registrados por ACNUR, la Agencia ha señalado que solamente uno de cada dos ha regularizado su situación con el Estado libanés. El problema con los registros ha llegado a tal punto que ha tensado las relaciones entre el gobierno libanés y la agencia internacional, debido fundamentalmente a la decisión del primero de negar el registro de los niños hijos de sirios nacidos en territorio libanés, a pesar de que esto no influye en el censo del país de acogida al estar tan sólo registrados por ACNUR. La sugerencia del ministro de Asuntos Exteriores, Gebran Bassil, de que sea la embajada siria en Beirut la que lleve a cabo la labor, aterra a muchos refugiados opuestos al régimen de Assad, que no quieren pisar las instalaciones de la embajada.

En el caso de Jordania, los que llegan desde Siria, ya sea a través de pasos fronterizos legales o de forma irregular, son atendidos por ACNUR en alguno de los campos establecidos. No se les exige visado para entrar y son considerados como refugiados de forma automática.

A diferencia de las autoridades de Beirut, Ammán sí ha permitido la construcción de campos de refugiados. Líbano ha negado siempre esa posibilidad. En primer lugar porque, como se ha visto anteriormente, no otorga el estatus de refugiado a los sirios que huyen y, en segundo lugar, porque la mayoría de las comunidades sectarias en que se divide el país se oponen a una repetición del caso palestino, que se creía temporal en su momento y que, sin embargo, se prolonga ya décadas y sin una solución a la vista. Esto no ha impedido que algunos refugiados hayan creado por sí mismos campos ilegales.

Jordania, en los primeros años de la crisis, impidió el acceso al mercado de trabajo a la población refugiada siria alegando, como Líbano, las altas tasas de desempleo que sufre la población local. Hasta principios de 2016, cuando se alcanza un acuerdo con la

---

<sup>14</sup> N. Geagea (2015), "Asylum crisis or migrant labor crisis?", The Lebanese Center for Policy Studies, mayo, <http://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=42>.

<sup>15</sup> Syrian Regional Refugee Response (2016), "Lebanon", UNHCR, 30/IX/2016, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>.



comunidad internacional, solamente el 10% de los refugiados había logrado un permiso de trabajo.

Para ganarse la vida los sirios tenían dos posibilidades: los negocios que se iban abriendo en los campos, que han llegado a convertirse en algunos casos en verdaderas ciudades, o integrarse en la economía sumergida jordana. La situación ha ido poco a poco complicándose ya que los refugiados están dispuestos a trabajar por un salario menor y en peores condiciones, sobre todo en los sectores de agricultura y construcción, causando fricciones con los jordanos, que les acusan de ser la causa de la subida del desempleo. Un informe elaborado conjuntamente por la Organización Mundial del Trabajo y el Instituto FAFO señala que el 51% de los hombres sirios y el 7% de mujeres que viven fuera de los campos, ejercen algún tipo de trabajo remunerado.<sup>16</sup>

Sin duda, la presión sobre el mercado de trabajo jordano, ha sido, desde el inicio de la crisis, una de las principales preocupaciones de las autoridades hachemíes, que lo perciben como un importante elemento desestabilizador en un país que, hasta el momento, ha logrado evitar los levantamientos populares que han tenido lugar en otros países de la región desde 2011.

La situación es especialmente preocupante en el norte, donde se concentra la mayor parte de la población refugiada, al igual que las mayores tasas de desempleo. Todo ello ha llevado a Jordania a obligar a la mayoría de los proyectos de las agencias internacionales a que un tercio de sus esfuerzos se destinen a los ciudadanos jordanos, para paliar así ese malestar por la nueva competencia laboral y también con el fin de aliviar la presión sobre los servicios públicos, que se encuentran saturados por el aumento de población a la que deben atender.

### Otros problemas a los que se enfrentan los refugiados

Tanto en el caso jordano como en el libanés, el mayor número de refugiados tiende a concentrarse en las regiones fronterizas. En Jordania el 77% de los sirios se han establecido en al-Mafrag e Irbid, además de la capital, Ammán. Por su parte, en Líbano el 85% de la población refugiada se encuentra en las provincias de Bekaa, Norte de Líbano y Monte Líbano.

Es en estas regiones fronterizas, donde Jordania ha ubicado los campos de refugiados en coordinación con organizaciones humanitarias. En la actualidad existen cuatro de ellos: Zaatari, Mrajeeb al-Fahood, Cyber City y Al-Azra.

El campo de Zaatari fue el primero en ser establecido. Se inauguró en julio de 2012 y comenzó siendo tan solo un grupo de tiendas de campaña destinadas a alojar a unas 100 familias. Sin embargo, su crecimiento ha sido tal que en la actualidad es la cuarta "ciudad" del país en población con más de 80.000 habitantes y está dividida en 12 distritos. Sus residentes disponen de servicios públicos e, incluso, se han abierto en torno a 2.500 negocios creados por los propios sirios. Se estima que el 60% de su población es capaz de generar algún tipo de ingresos dentro del propio campo. Sin

---

<sup>16</sup> S.E. Stave y S. Hillesund (2015), p. 7, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=8697>.

embargo, el campo tiene importantes déficits de infraestructuras, como la falta de agua corriente.

A pesar de la existencia de estos campos, solamente el 20% de los refugiados en Jordania vive en ellos. Las razones por la que eligen otros lugares de residencia son muy variadas, aunque algunas suelen repetirse: amenazas en los campos por parte de compatriotas que pertenecen a otras regiones de Siria, lo incómodo de la vida en el desierto para poblaciones que provienen de entornos urbanos, y la falta de alojamiento de tamaño suficiente para mantener a la familia unida. Las mujeres que han viajado sin la compañía de ningún hombre, y se encuentran a cargo de la familia, esgrimen fundamentalmente la falta de seguridad. No en vano, los casos de violaciones y matrimonios infantiles se han disparado.

Aquellos que optan por vivir fuera, deben de disponer del permiso legal de las autoridades jordanas y de una tarjeta de servicios facilitada por el Ministerio del Interior con el fin de poder acceder, por ejemplo, a la sanidad y a la educación pública del país. Además, desde noviembre de 2014 los servicios médicos no son gratuitos debido a la escasez de recursos económicos del país, que no ha recibido el volumen de ayudas internacionales prometido.

En el caso libanés, como ya se ha comentado, las autoridades no han permitido la instalación de campos de refugiados, aunque no han podido impedir el surgimiento de algunos espontáneos e improvisados, sobre todo cerca de la frontera, ante la dificultad de encontrar alojamiento por parte de los refugiados con menos recursos. A pesar de ello, ACNUR señala que el 81% de los refugiados, es decir, la gran mayoría, alquilan algún tipo de vivienda por un precio medio de 200 dólares, aunque muchos de ellos viven en lugares inseguros y expuestos como garajes y edificios a medio construir.

El acceso a la sanidad en Líbano es también más complicado debido a que ésta se encuentra, en gran parte, en manos privadas. Esto lleva a que los refugiados dependan masivamente de los servicios que provee ACNUR, desprovista de los fondos suficientes para cubrir la demanda de manera adecuada.

Sin embargo, probablemente sean las deficiencias en la educación de la población refugiada uno de los aspectos de la crisis que más preocupa por sus implicaciones para el futuro, ya que podría hacer surgir una “generación perdida” de niños y jóvenes sirios que afectaría gravemente a la capacidad de reconstruir el país tras el conflicto. Con anterioridad al estallido de la guerra, el 94% de los niños y adolescentes asistían a clases de primaria y secundaria en Siria.

En Líbano, de la población refugiada menor de 18 años, que representa el 49,1% de los sirios en el país, solamente el 40% recibe educación, como refleja el informe de septiembre de 2016 elaborado por ACNUR. Los más afectados son los adolescentes, ya que solamente el 3% de ellos se encuentran escolarizados, según señala HRW. Las autoridades locales realizan importantes esfuerzos, a pesar de la falta de financiación, para acomodar al mayor número posible de refugiados en el sistema educativo, incluso de aquellos que carecen de un permiso de residencia, ofreciendo enseñanza gratuita y turnos dobles en 238 colegios públicos.



En el caso de Jordania, donde los niños y los adolescentes representan el 51% de los refugiados sirios, el informe de ACNUR señala que el porcentaje de escolarización alcanza el 70%, gracias, en gran medida, a los últimos esfuerzos de las autoridades por retirar obstáculos burocráticos, que antes impedían la inscripción de menores en situación irregular en los colegios locales, así como al aumento del número de plazas disponibles.<sup>17</sup> Además, se han creado en el último curso escolar 25.000 plazas especiales para que aquellos niños que lleven un tiempo sin asistir a clase, puedan recuperar el nivel propio de su edad en el plazo de un año. Al igual que en Líbano, los colegios operan con turnos dobles para poder acomodar al mayor número de niños posible. Aun así, una vez más, la falta de recursos imposibilita que todos aquellos en edad escolar tengan acceso a la educación.

Otros problemas que afectan a la escolarización, tanto en Jordania como en Líbano, son la dificultad de los padres para afrontar los gastos que conlleva —a pesar de que la enseñanza es gratuita, las familias deben hacerse cargo del coste de libros, uniformes y otros materiales— y el alivio a las finanzas familiares que supone el trabajo de los hijos.

### El incumplimiento de las promesas de ayuda internacionales

En el plano económico, tanto en el caso jordano como en el libanés, el informe del Banco Mundial y ACNUR de finales de 2016 alerta sobre los altos índices de pobreza entre los llegados de Siria y, además, vaticina un empeoramiento de las condiciones en los próximos años.

Este empeoramiento es achacable a varios motivos, pero el más importante es el incumplimiento por parte de la comunidad internacional de sus obligaciones y compromisos hacia los países que, en condiciones económicas y sociales muy inferiores a las occidentales, están asumiendo la acogida de la mayor parte de la población refugiada siria.

En la conferencia de donantes celebrada en Londres en febrero de 2016, la comunidad internacional se comprometió a ayudas por valor de 6.000 millones de dólares para ese mismo año y otros 6.000 millones adicionales a hacer efectivos antes de 2020.<sup>18</sup> A esta financiación se unían, además, préstamos en condiciones favorables por valor de 41.000 millones de dólares. Otro de los grandes compromisos de la reunión fue garantizar la escolarización del 100% de los niños sirios refugiados a partir del inicio del año escolar en septiembre de 2016.

En esta reunión surgió también una iniciativa destinada a colaborar en el desarrollo económico jordano. Para ello, entre otras medidas, la UE se comprometía a una relajación de la normativa para las exportaciones jordanas, y el Banco Mundial a la

---

<sup>17</sup> Debemos tener en cuenta que todas las cifras tienen como fuente ACNUR, la cual solamente considera a aquellos refugiados inscritos por la Agencia.

<sup>18</sup> Jordania debía recibir el 15% de las ayudas y Líbano el 14%, según informes de seguimiento de la propia conferencia (<https://2c8kkt1ykog81j8k9p47oglb-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/11/Final-Syria-Report-Sept-16.pdf>).

concesión de préstamos en condiciones ventajosas, todo ello con el fin de atraer inversores, reformar el mercado de trabajo y colaborar en el empleo de los sirios con vistas a transformar una crisis humanitaria en una oportunidad de desarrollo para el país.

Sin embargo, los resultados han sido dispares. En el caso del compromiso en educación, solamente una tercera parte de los fondos han sido aportados y 800.000 niños siguen sin ser escolarizados. El ministro de Educación libanés, por entonces Elias Bou Saab, denunciaba el pasado septiembre ante la Asamblea General de Naciones Unidas, “Estoy abriendo colegios sin tener dinero para ello. Nos encontramos ante una crisis”.<sup>19</sup>

El proyecto de integración de los refugiados sirios en el mercado laboral jordano a través de incentivos todavía no ha dado los resultados esperados, aunque sí es cierto que se encuentra aún en fase de desarrollo. En septiembre el Banco Mundial firmaba oficialmente la concesión de un préstamo de 300 millones de dólares dentro del marco de los acuerdos, mientras que la UE aprobaba una relajación de la normativa de importaciones el pasado junio. Jordania, por su parte, en octubre ya había otorgado 29.000 nuevos permisos de trabajo a refugiados sirios,<sup>20</sup> una cifra que el gobierno jordano prevé incrementar hasta los 200.000 en los próximos años.

Respecto al resto de medidas económicas, existen opiniones discrepantes sobre su cumplimiento. En esa misma sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, se produjo un agrio debate sobre el tema, con participantes anunciando que el 80% de las ayudas previstas para ese año se había hecho efectivo, mientras que otros señalaban que tan sólo el 43% había sido desembolsado. De todo ello se deduce también un claro problema, la falta de transparencia en torno a las ayudas. La información que se tiene al respecto proviene de cada gobierno individualmente y el problema reside en que cada país realiza ese cálculo a través de parámetros propios.

Además, parece existir una gran disparidad entre países y organismos en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. En este aspecto hay que señalar que, según los datos facilitados por los propios gobiernos y autoridades, se desprende que algunos de los países europeos al igual que varios de los países árabes de la región del Golfo y la propia UE, no han desembolsado las cantidades prometidas, mientras que otros, en especial EEUU, han sobrepasado los compromisos de la conferencia de Londres.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> B. Hewitt (2017), “Billion-dollar pledges to save the world mean little if governments don't pay up”, *The Guardian*, 25/1/2017, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/25/billion-dollar-pledges-to-save-the-world-mean-little-if-governments-dont-pay-up>

<sup>20</sup> M. Noghay (2016), “29,000 Syrians issued work permits this year”, *Jordan Times*, 10/X/2016, <http://www.jordantimes.com/news/local/29000-syrians-issued-work-permits-year>.

<sup>21</sup> “Supporting Syria and the region. Post-London conference financial tracking. Report Two”, febrero 2017, p. 9, <https://2c8kkt1ykog81j8k9p47oglb-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/02/Syria-Report-TWO-8.pdf>.

(cont.)

Más allá del nivel de cumplimiento de las ayudas, tanto Jordania como Líbano reclaman que éstas son desde el principio insuficientes, ya que se encuentran muy por debajo de sus necesidades. En la Conferencia sobre Siria celebrada en Bruselas a principios de abril de 2017, los propios donantes reconocían en sus informes que ambos países recibían ayudas por debajo de sus necesidades año tras año y que un mayor volumen era necesario.<sup>22</sup>

En diciembre de 2016, Naciones Unidas hacía público uno de los datos más esclarecedores. El organismo estimaba que la llamada de emergencia para cubrir las necesidades de los refugiados sirios por parte de la comunidad internacional solamente había sido cubierta en un 56%.

Al incumplimiento de las promesas de carácter económico se une el hecho de que la comunidad internacional no está satisfaciendo otra de sus obligaciones básicas, el reasentamiento en terceros países de parte de los refugiados, que alivie la enorme presión a la que están sometidos los vecinos de Siria.

En Bruselas, el primer ministro libanés, Saad Hariri, alertaba sobre la situación límite en la que se encuentra su país y hacía un llamamiento a la comunidad internacional para una mayor colaboración que mejore las condiciones de vida tanto de los libaneses como de los refugiados con el fin luchar contra la radicalización: “Líbano no puede seguir manteniendo esta situación”.

## Conclusiones

La comunidad internacional debe hacer frente a los compromisos adquiridos tanto en Londres en febrero de 2016 como en Bruselas en abril de 2017, y en las condiciones adecuadas de transparencia y plazos. Las ayudas deben materializarse para que, por una parte, puedan cumplirse programas como la plena escolarización de los niños sirios refugiados y, por otra, para que los países de acogida como Jordania y Líbano no se desestabilicen económica y socialmente por la falta de recursos. Difícilmente estos dos países podrán hacer frente a las necesidades de la población refugiada, sobre todo en materia de servicios públicos, si carecen de los medios necesarios.

El cumplimiento de las políticas de reasentamiento es otra de las grandes asignaturas pendientes de los países económicamente mejor situados, en especial en el seno de la UE. En la declaración final de la conferencia de Bruselas se hace tan solo una tímida mención a las necesidades de reasentamiento, reconociendo su importancia en el caso de “los refugiados más vulnerables”.

Jordania es uno de los países que está realizando mayores esfuerzos para paliar la crisis de los refugiados sirios, tanto a nivel social como económico, sin recibir la ayuda internacional necesaria. Sin embargo, Ammán debe asumir una reforma estructural

---

<sup>22</sup> La información sobre las ayudas recibidas por ambos países quedan reflejadas en los anexos del comunicado final de prensa de la Conferencia de Bruselas (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/05-syria-conference-co-chairs-declaration/>).

económica, que lleva pendiente desde antes incluso del comienzo de la crisis siria, para poder hacer frente a los desafíos tanto internos como externos que se le plantean. A corto plazo, debe solucionar el problema de los refugiados atrapados en la frontera en condiciones inadecuadas, encontrando una solución que, al mismo tiempo, no ponga en riesgo la seguridad del país.

Líbano lleva a cabo, también, grandes esfuerzos para poder asumir los costes, tanto económicos como sociales, que conllevan las oleadas de población llegadas de Siria y que tienen serias implicaciones en la balanza sectoria sobre la que se asienta el país. Cualquier aumento poblacional de una de las comunidades en las que se divide Líbano, podría obligar a un replanteamiento de los equilibrios de poder actuales, algo que podría conllevar una profunda desestabilización política y social.

Sin embargo, sería recomendable que las autoridades nacionales y los líderes comunitarios se replanteasen la conveniencia de otorgar la condición de refugiados a los sirios, y eliminar, o al menos suavizar, las duras condiciones que se les impone para la obtención de la residencia, a las que la mayoría de los llegados del territorio vecino no pueden hacer frente. La no inscripción de los refugiados correctamente no provoca su desaparición, sino la creación de una población ilegal con una capacidad desestabilizadora mucho mayor. En declaraciones realizadas pocos días antes de asistir en Bruselas a la conferencia internacional ya citada, el primer ministro, Saad Hariri, daba a conocer su deseo de legalizar la situación de hasta 200.000 sirios más. Sin embargo, ni siquiera dentro de su propio gobierno parece contar con los apoyos suficientes, sobre todo ante la falta de un compromiso internacional firme en materia de financiación.

El objetivo de todos los actores debe ser evitar la creciente vulnerabilidad de los refugiados que les lleva a la búsqueda de mecanismos de supervivencia, con consecuencias negativas a corto y largo plazo, como son la no escolarización de los hijos para que éstos trabajen, la aceptación de empleos en condiciones peligrosas, la prostitución y los matrimonios concertados a edades tempranas.