



Refugios más Seguros



Mayor protección para las personas
refugiadas en Kenia



Refugios más Seguros



Mayor protección para las personas
refugiadas en Kenia



Índice

Resumen ejecutivo	5
Abreviaturas y siglas	7
Introducción y descripción general del proyecto «Refugios más Seguros»	8
Antecedentes	11
Riesgos y causas de la violencia identitaria y los conflictos	19
Conclusiones	33
Recomendaciones	35
Referencias bibliográficas	39

Resumen ejecutivo

Desde los albores de la década de 1990, Kenia acoge a una inmensa población de personas refugiadas, principalmente procedentes de Somalia, Sudán (antes de la secesión de Sudán del Sur), la República Democrática del Congo y Uganda. De las más de 800 000 personas refugiadas, la gran mayoría residen en dos enormes campamentos: Dadaab, en el condado de Garissa, y Kakuma, en el condado de Turkana, ubicados en zonas áridas, remotas y pobres del norte y noreste de Kenia, respectivamente. Las condiciones en ambos campamentos son precarias y las personas refugiadas están sometidas a diversos riesgos de violencia identitaria, como los conflictos entre diferentes etnias, los delitos perpetrados dentro de los campamentos, los conflictos entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida, los ataques de grupos paramilitares armados y la VSG.

Desde hace largo tiempo, los sucesivos Gobiernos nacionales vienen proponiendo, pero sin éxito alguno, clausurar los dos megacampamentos e integrar en las comunidades de acogida a la población refugiada. Recientemente han tenido lugar dos acontecimientos significativos que ofrecen una oportunidad para hacer por fin realidad este objetivo: la Ley de Refugiados sancionada en 2021 sentó las bases jurídicas para que las personas refugiadas tengan acceso al mercado laboral (entre otros derechos) y el Plan Shirika de 2025 proporciona una hoja de ruta general para transformar los dos campamentos en municipios, con miras a lograr la integración socioeconómica de lxs refugiadxs en las «zonas designadas» de sus comunidades de acogida y fomentar su independencia económica.



Niños en edad escolar en el campo de refugiados de Kakuma, Kenia. Foto de D. Willetts, UNESCO. Con licencia CC BY-SA 3.0 IGO.

Si bien suena prometedor, el Plan adolece de una notable falta de detalles y debe aún superar unos cuantos escollos, tanto en lo concerniente a la mirada sobre el futuro de las personas refugiadas en Kenia como a su puesta en práctica. De entre dichos escollos, este informe se centra específicamente en la actual ausencia de un programa de seguridad exhaustivo destinado a abordar la violencia identitaria que incluya tanto a las personas refugiadas como a los miembros de las comunidades de acogida. El proceso de integración socioeconómica, por deseable que resulte en la mayoría de los aspectos, hace caso omiso de los actuales factores de riesgo que pueden desencadenar conflictos violentos.

Asimismo, cabe prever que exacerbará los riesgos y amenazas ya existentes, sobre todo, la competencia por conseguir recursos que son escasos. La integración podría dar origen también a nuevas formas de riesgo y fragilidad. Por todos estos motivos, el Plan Shirika debe abordar las múltiples facetas de la complicada situación de inseguridad que afecta a los dos gigantescos campamentos. Para ello será preciso llevar a cabo una reforma integral del sector de la seguridad, adoptar enfoques novedosos para hallar nuevas fuentes de financiación e integrar de manera decidida a las personas refugiadas como copartícipes de un proceso colaborativo.

Abreviaturas y siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIPG	Instituto Auschwitz para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas
CAO	Comunidad de África Oriental
I-GMAP	Instituto para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas
LGBTQ+	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, queer y más
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
RELON	Red de organizaciones lideradas por personas refugiadas
RLO	Organización liderada por personas refugiadas
VSG	Violencia sexual y de género

Introducción y descripción general del proyecto «Refugios más Seguros»

El Instituto Auschwitz para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas (AIPG) y el Instituto para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas (I-GMAP) de la Universidad de Binghamton, perteneciente a la Universidad Estatal de Nueva York, llevan adelante de manera conjunta el proyecto trienal «Refugios más Seguros» («Safer Havens», por su nombre original en inglés). Este proyecto de investigación, promoción y patrocinio surgió de la profunda creencia de que, al abordar y reducir los factores de riesgo que pueden desencadenar atrocidades masivas mediante la cooperación entre los Estados y las OSC, se afrontan obstáculos

que menoscaban significativamente su eficacia y la probabilidad de alcanzar mejores resultados. Por consiguiente, el proyecto reúne a actores del sector estatal y de la sociedad civil en un diálogo productivo y sostenible, con el objeto de identificar las mejores políticas para proteger a las personas desplazadas de todas las formas de violencia identitaria en los países de acogida o de tránsito. El proyecto persigue dos objetivos primordiales, a saber: forjar y mantener vivas redes entre los actores de los Estados y la sociedad civil a fin de propiciar una mayor productividad en el diálogo y la cooperación enfocados en prevenir las atrocidades



Los niños han caminado durante semanas por el desierto para llegar a Dadaab, y muchos mueren en el camino. Otros fallecen poco después de llegar. En las afueras del campamento, una niña se encuentra entre las tumbas recién cavadas de 70 niños, muchos de los cuales murieron de desnutrición. Foto: Andy Hall/Oxfam. Con licencia CC BY 2.0.

contra las personas desplazadas, y analizar y formular propuestas de políticas, incluidas recomendaciones concretas, para que dichos actores proporcionen una mejor protección a las comunidades desplazadas.

El núcleo de este proyecto lo conforman tres foros anuales —celebrados en Colombia, Kenia y Rumania— cuyo objetivo consiste en reunir al personal del AIPG y el I-GMAP y a representantes de los Estados y la sociedad civil de países que enfrentan obstáculos significativos a la vez que ofrecen un futuro prometedor para la colaboración entre los Estados y las OSC en materia de protección de las personas desplazadas. Antes de cada reunión, el AIPG y el I-GMAP realizan actividades de difusión y entrevistas exhaustivas con posibles socios de las OSC, y cursan invitaciones a los representantes de las OSC para que participen en los eventos respectivos. Cada foro da como fruto un minucioso documento de políticas específicas para cada país, con recomendaciones concretas para las partes interesadas y un seguimiento adicional, que incluye las actividades de coordinación y apoyo para el trabajo conjunto posterior al foro. Este proyecto trienal concluirá con un amplio documento de políticas recomendables para proteger a las personas desplazadas de la violencia identitaria, que incluirá una hoja de ruta pormenorizada para dar continuidad a las redes de cooperación profesional que se han forjado.

Tras el taller inaugural celebrado en Bogotá, Colombia, en 2023, el segundo taller del programa «Refugios más Seguros» tuvo lugar en Naivasha, Kenia, en octubre de 2024, mientras que la tercera edición está programada para llevarse a cabo en 2025 en Rumania. El taller de Kenia reunió a 36 participantes representantes de organizaciones estatales y de la sociedad civil para analizar los riesgos

de violencia contra las personas desplazadas y proponer posibles soluciones.

El ACNUR señala que, a mediados de 2024, había más de 120 millones de desplazados forzados en todo el mundo, es decir, el doble que hace diez años, lo que supone un aumento del 10 % desde 2022. El 75 % de ellos se encuentran acogidos en países de ingresos bajos o medianos, mientras que el 70 % residen en países limítrofes con su país de origen. Los contextos y factores que provocan el desplazamiento forzoso de poblaciones son complejos y variados, por lo que deben evitarse las generalizaciones.

No obstante, a raíz de la enorme cantidad de seres humanos involucrados y la tendencia claramente al alza, resulta imperativo saber más sobre la problemática y entender mejor qué tienen en común estos diferentes contextos de desplazamiento forzoso. ¿Cuáles son los «factores de expulsión» más relevantes que empujan a las personas a abandonar su hogar y su país? ¿Cuáles son los riesgos con los que habitualmente se topan en el transcurso del desplazamiento? Y lo más importante, ¿cómo podemos identificar fuentes comunes de resiliencia entre la mayor cantidad posible de actores y organizaciones a fin de reducir estos riesgos?

Todos conocemos los retos que entraña proporcionar a las poblaciones desplazadas asistencia humanitaria, así como acceso a viviendas y medios de subsistencia. También debemos centrarnos en los riesgos concretos de violencia física a los que se exponen las personas desplazadas. Un factor de expulsión determinante del desplazamiento es la amenaza o el efectivo desencadenamiento de atrocidades masivas —genocidios, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra—,

ya sea en el contexto de un conflicto armado o no. En todo el mundo, la mayoría de los desplazados forzosos son desplazados internos; el desplazamiento transfronterizo afecta actualmente a algo menos de 50 millones de personas. A menudo, las personas refugiadas cruzan la frontera para alejarse físicamente —y alejar a su familia— del riesgo de convertirse en víctimas de una violencia atroz. El desplazamiento a uno o varios países de tránsito y a un país de acogida suele resultar una decisión muy acertada para disminuir este riesgo inmediato. Sin embargo, sabemos que el refugio seguro que buscan y frecuentemente encuentran las personas desplazadas en los países de acogida dista de ser perfecto. Muchas veces, cruzar una frontera internacional no basta para resguardarse de la violencia atroz. Además, el desplazamiento en sí mismo puede acarrear, y con frecuencia lo hace, nuevos tipos de riesgos asociados a la nueva condición de persona desplazada.

Sin un acceso adecuado a alimentos, cobijo, atención médica, medicamentos y medios para procurarse un ingreso, ya sea durante el tránsito o una vez arribadas en el país de acogida, las poblaciones desplazadas corren un mayor riesgo de ser objeto de una amplia gama de abusos, como homicidios, agresiones, VSG, robos, secuestros, trata de personas, extorsión, trabajo sexual forzado, matrimonios forzados y reclutamiento forzado por parte de organizaciones criminales. La falta de información oportuna y confiable también pone a las personas desplazadas en riesgo de convertirse en blanco de violencia cuando deben atravesar zonas asoladas por conflictos armados. Además, tanto en los países de tránsito como en los de acogida, las personas desplazadas están expuestas a sufrir discriminación, acoso y violencia por motivos de xenofobia. El crecimiento exponencial de la desinformación y la información errónea que se

difunden en las redes sociales, frecuentemente en aras de beneficios políticos, ha traído aparejado un profundo agravamiento de este riesgo en años recientes.

En el AIPG y el I-GMAP, nos referimos a esta forma de violencia basada en la pertenencia de una persona a un grupo determinado como «violencia identitaria». Es precisamente esta forma de violencia que nuestro proyecto toma como foco de atención. Si bien la violencia identitaria es el componente central de casi todos los actos de violencia atroz, también puede impregnar las interacciones sociales cotidianas entre las poblaciones desplazadas y las comunidades de acogida. Y cuando se permite que dicha violencia se intensifique, puede incluso dar lugar a nuevos crímenes atroces.



Taller sobre refugios más seguros en Naivasha, Kenia.
Foto de I-GMAP.

Si logramos identificar los motores que impulsan los riesgos de violencia identitaria contra las poblaciones desplazadas habitualmente presentes en diferentes contextos de desplazamiento, estaremos mejor preparados para responder de manera concertada y proactiva a fin de abordar estos riesgos con un enfoque preventivo «aguas arriba», antes de que provoquen la pérdida de vidas, seguridad, salud y esperanza.

También podemos compartir ideas, experiencias y estrategias para hallar fuentes comunes de resiliencia. Podemos identificar

recursos no utilizados o infrautilizados, involucrar a nuevos actores y fomentar formas más eficientes de cooperación y colaboración entre las sociedades que deben lidiar con la afluencia masiva de desplazados forzosos.

De esta manera, podemos contribuir a la transición de un modelo «basado en la protección» —que es esencialmente reactivo— a un modelo proactivo «basado en la prevención» y dotado de suficiente flexibilidad como para adaptarse eficazmente a distintos contextos nacionales.

Antecedentes

Gracias a ser la mayor economía de África Oriental, Kenia se presenta desde hace largo tiempo como un destino atractivo para las víctimas de desplazamiento forzoso de la región. Durante casi 30 años tras su independencia, declarada en 1963, Kenia acogió a una cantidad relativamente pequeña de personas refugiadas desplazados por las guerras, las hambrunas y la inestabilidad en los Estados vecinos. No obstante, en los primeros años de la década de 1990, esta situación sufrió un cambio abrupto y radical. La guerra civil desatada en Somalia y Sudán forzó a cientos de miles de civiles somalíes y sudaneses a abandonar su hogar, y muchos cruzaron la frontera hacia Kenia. Después de esas oleadas masivas a principios de los años noventa, los conflictos armados, los genocidios y el caos político provocaron el desplazamiento de decenas de miles de personas más procedentes de Uganda, la

República Democrática del Congo, Ruanda y Burundi. Ahora, en 2025, Kenia acoge a casi [850 000 personas refugiadas y solicitantes de asilo](#), es decir, [la quinta población de refugiados más grande de África](#) y la decimotercera más grande del mundo.

A raíz de la afluencia de personas refugiadas somalíes y sursudaneses, el Gobierno de Kenia decidió adoptar un sistema de concentración en campamentos para atender la repentina y masiva llegada de refugiados[1]. En poco tiempo, varios asentamientos informales se fusionaron y dieron origen a dos «megacampamentos»: el primero se creó en 1991 en Dadaab, cerca de la frontera entre Kenia y Somalia, para los somalíes que huían de la guerra civil. En 2011 arribó una segunda oleada de somalíes que escapaban de la sequía. En total, Dadaab acoge a casi medio millón de personas, en su mayoría somalíes.

El segundo, Kakuma, se creó para abordar el desplazamiento masivo desde lo que hoy es Sudán del Sur y actualmente tiene una población de algo más de 300 000 personas.

Por último, más de [100 000 personas refugiadas](#) viven en zonas urbanas fuera de estos dos campamentos, principalmente en el área metropolitana de Nairobi. Muchas de estas personas refugiadas urbanas optaron por esta opción a causa de las precarias condiciones de vida y la falta de oportunidades laborales en ambos campamentos. Debido a que la mayoría de las personas de esta enorme población no están registradas, no gozan de acceso a los servicios humanitarios proporcionados a las personas refugiadas registradas que sí viven en los campamentos. Como resultado, las personas refugiadas urbanas enfrentan diversos obstáculos, ven amenazada su seguridad física y tienen escasas oportunidades de recurrir a la protección del Estado.

En conjunto, los campamentos de Dadaab y Kakuma representan una de las crisis de refugiadxs más prolongadas del mundo. Una compleja estructura de gobernanza divide la responsabilidad por la población de los campamentos entre el Gobierno nacional de Kenia —cuya responsabilidad principal en materia de política de refugiadxs se encauza mediante el [Departamento de Servicios para Refugiados \(DRS\)](#), creado en 2011—, las autoridades de los condados (Garissa, en el caso del campamento de Dadaab, y Turkana, en el caso de Kakuma) y el ACNUR, que desde hace largo tiempo desempeña un papel predominante en todos los aspectos de la administración, el control y la gobernanza de los campamentos, al mismo tiempo que actúa como coordinador principal de los asociados en la ejecución, que abarcan numerosas ONG internacionales, regionales y kenianas.

Tanto Dadaab (condado de Garissa) como Kakuma (condado de Turkana) se encuentran en algunas de las zonas más remotas, áridas, inaccesibles y pauperizadas de Kenia. El condado de Turkana es una de las regiones más pobres del país: el 88 % de la población local [vive por debajo del umbral de pobreza](#), cifra que representa el doble de la media nacional. El condado de Garissa tiene una tasa de pobreza ligeramente mejor: 68 %. Las economías locales de ambas regiones están dominadas por la ganadería. Hay pocos caminos pavimentados y puede resultar extremadamente difícil desplazarse hacia y desde los campamentos, sobre todo durante la breve pero intensa temporada de lluvias. En los campamentos, las condiciones de vida de las personas refugiadas suelen ser muy precarias,



Daniel, de 16 años, en el campo de refugiados de Kakuma. Foto de Brian Inganga, Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la UE. Con licencia CC BY-NC-SA 2.0.

con viviendas que no alcanzan los estándares mínimos; instalaciones deficientes de agua, saneamiento e higiene; limitado acceso a la electricidad, e insuficientes servicios educativos y médicos. A raíz de las escasas oportunidades laborales, los residentes de los campamentos dependen casi por completo de un flujo constante de ayuda humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, este modelo de dependencia se ve socavado por mecanismos de financiación complejos, superposición de servicios, una débil rendición de cuentas y, en ocasiones, un uso indebido de los recursos, factores que, en conjunto, hacen que actualmente la respuesta humanitaria resulte sumamente ineficaz.

La notable antigüedad de los campamentos de Dadaab y Kakuma entraña que la mayoría de los residentes viven allí hace años o decenios, o, incluso, desde el nacimiento. En los campamentos ha nacido y crecido una segunda y tercera generación de personas refugiadas. En consecuencia, son apátridas. Los déficits en el sistema de registro, documentación, presentación de informes, y recopilación y análisis de datos conllevan dificultades extremas no solo para los residentes de los campamentos, sino también para los numerosos actores que se dedican a prestar y coordinar servicios, y a velar por la gobernanza, la protección y la seguridad.

Desde la creación de estos dos megacampamentos, los sucesivos Gobiernos de Kenia han expresado en repetidas ocasiones su intención de clausurarlos. No obstante, se ha enraizado profundamente la dependencia que el país tiene del sistema de campamentos para la prestación de asistencia humanitaria. Las organizaciones internacionales han contribuido a este patrón de dependencia del pasado, y los retos logísticos que plantea la repatriación de una población tan numerosa

son inmensos: algunxs refugiadxs somalíes que retornaron a Somalia [regresaron a vivir en el campamento de Dadaab](#) por segunda vez. A raíz de la inexistencia de permiso legal para que los residentes vivan fuera de las «zonas designadas» de los campamentos y las escasas oportunidades laborales o educativas para quienes sí residen en ellos, el sistema de campamentos reproduce la dependencia de la ayuda extranjera como un círculo vicioso que ya abarca más de la mitad de la historia de Kenia como Estado independiente.

Además, la política general de Kenia en materia de personas refugiadas antes de la sanción de la [Ley de Refugiados de 2006](#) se caracterizaba por la falta de claridad y la incoherencia, y adoptaba una mirada de las personas refugiadas profundamente contradictoria que también es común en otros contextos internacionales. Aunque han aplicado políticas progresistas y protectoras en muchos aspectos, los sucesivos Gobiernos kenianos también han abordado a menudo la temática de las personas refugiadas con una perspectiva dual: por un lado, se los suele presentar como pasivos y dependientes, una sangría constante de recursos con una dependencia indefinida de la ayuda humanitaria financiada principalmente por países donantes ricos del Norte Global; y por el otro, como una [potencial amenaza para la seguridad](#), que justifica la imposición de restricciones severas a la circulación, la capacidad de acción y el empoderamiento de las personas refugiadas. Este segundo aspecto puede revestir particular relevancia para los residentes del campamento de Dadaab, que pertenecen principalmente a la etnia somalí, habida cuenta de las tensiones históricas entre los somalíes de los distritos fronterizos del norte (incluido el condado de Garissa), que se remontan a la guerra de Shifta (1963-1967), en la que los kenianos de etnia somalí

protagonizaron una insurrección armada en un intento frustrado por separarse y anexionarse a Somalia. Ese acontecimiento lejano aún tiene repercusiones en el ámbito político nacional de Kenia y puede ser un factor que contribuya al malestar de las autoridades kenianas ante la perspectiva de que las personas refugiadas somalíes se integren plenamente como ciudadanos kenianos y, como resultado, modifiquen la composición demográfica del electorado de la región. Según muchos, en años recientes las actividades del grupo terrorista Al Shabaab, predominantemente somalí, que actúa en las regiones fronterizas entre Somalia y Kenia (incluido el campamento de Dadaab y sus alrededores), [han arraigado aún más firmemente](#) en el Gobierno y toda la sociedad de Kenia la idea de que los miembros de la etnia somalí—que constituyen más de la mitad de todas las personas refugiadas de Kenia—suscitan una amenaza constante. Como se analiza más adelante, las consecuencias a largo plazo de esta percepción ejercieron repercusiones directas en los planes actuales del Gobierno para llevar adelante la integración socioeconómica—pero no la plena integración política— de las personas refugiadas.

El compromiso del Gobierno keniano de mantener y mejorar las condiciones y las oportunidades de integración de la población refugiada se ha caracterizado por la ausencia de certeza. Si bien tras 15 años de incertidumbre la Ley de Refugiados de 2006 aportó cierta claridad jurídica y política a la política keniana relativa a las personas refugiadas y trajo aparejado el alineamiento formal del país con las normas internacionales consagradas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en la práctica su aplicación ha dado escasos frutos.

Un ejemplo clave es el derecho al trabajo: aunque la ley concedió a las personas refugiadas de los campamentos el derecho

legal al empleo, les resultó prácticamente imposible ejercerlo. Lxs refugiadxs tenían que trasladarse hasta Nairobi a fin de realizar complejos trámites para obtener los permisos necesarios, pero se les seguía prohibiendo abandonar los campamentos, lo que les impedía de hecho acceder a un puesto de trabajo legal.

Este prolongado estancamiento cambió radicalmente con la sanción de una nueva y exhaustiva [Ley de Refugiados](#) en 2021. A diferencia de la ley de 2006, que sustituyó, la norma de 2021 constituye un reconocimiento explícito por parte del Gobierno nacional de que dos de las tres soluciones típicas previstas en el derecho internacional en materia de refugiadxs—el retorno voluntario y digno al país de origen o el reasentamiento en un tercer país—no son viables para las personas refugiadas de Kenia, y que la condición de refugiadxs excepcionalmente prolongada a la que están sometidas estas personas exige nuevos enfoques para su integración social y económica, y nuevas vías para su reasentamiento dada su extensa presencia en el país.

En la parte V de la Ley de Refugiados, se enumeran diversos derechos que asisten a las personas refugiadas, muchos de los cuales—como el de no devolución— ya figuran en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969, ambas ratificadas por Kenia. Aunque ya recogidos en el derecho internacional de las personas refugiadas, estos derechos ahora se mencionan de manera explícita en el contexto de concentraciones prolongadas en campamentos. Esta ley consagra el derecho de las personas refugiadas a acceder al mercado laboral nacional (parte V, artículo 28,



Refugios para refugiados en el campamento de Dadaab, al norte de Kenia, julio de 2011. Foto de Pete Lewis/ Departamento de Desarrollo Internacional. Con licencia CC BY 2.0.

inciso 5) y el derecho a obtener documentos de identificación nacionales que les permitan acceder a servicios financieros (parte V, artículo 28, inciso 6). En otras palabras, al concederles acceso al mercado laboral, la posibilidad de constituir pequeñas empresas y otras vías hacia la autosuficiencia económica, la ley traza una hoja de ruta para la integración socioeconómica de las personas refugiadas en sus comunidades de acogida.

La Ley de 2021 es una norma nacional notablemente progresista y positiva, que destaca en particular por su intención explícita de integrar a la numerosa población refugiada de Kenia en un contexto global de xenofobia. Supone un cambio radical con respecto a la arraigada costumbre del Gobierno nacional de abordar la situación de las personas refugiadas principalmente desde el punto de vista de la seguridad. Así, introduce un cambio de paradigma trascendental: deja de considerar a las personas refugiadas fundamentalmente

una amenaza potencial y una sangría de recursos proporcionados mediante una asistencia humanitaria ilimitada y pasa a verlos como actores que pueden contribuir a las sociedades y economías locales y regionales.

En marzo de 2025, el Gobierno de Kenia presentó públicamente el Plan Shirika^[2], un amplio programa de 12 años de duración destinado a poner en práctica las disposiciones de la Ley de Refugiados mediante la transformación de los campamentos en «asentamientos integrados», es decir, municipios que aspiran a lograr la autonomía económica, contribuyen a las economías locales y regionales, e impulsan la integración social de las personas refugiadas en sus comunidades de acogida en los condados de Garissa y Turkana. El objetivo general del Plan Shirika (1.4) es transformar los campamentos de Dadaab y Kakuma (y el asentamiento integrado de Kalobeyei), así como las comunidades de acogida, en «un ecosistema

integrado y autosuficiente que fomente la inclusión socioeconómica y el desarrollo sostenible de las personas refugiadas y las comunidades de acogida».

Los campamentos de Dadaab y Kakuma (al igual que la zona de Kalobeyei) se han reclasificado como municipios (una medida ya adoptada por el Gobierno nacional en 2023), lo que sienta las bases para un cambio gradual y sostenido a fin de que la ayuda humanitaria internacional vire hacia el desarrollo, mediante la promoción de la autosuficiencia económica de las personas refugiadas, la creación de mecanismos de acceso al empleo en el mercado local, el fortalecimiento de las economías locales y la oferta de programas de educación, capacitación y formación profesional. Se prevé que las economías de ambos condados se verán favorecidas por un crecimiento generalizado, con beneficios directos e indirectos para las comunidades locales de acogida, además de la implementación de una iniciativa muy necesaria para descentralizar los programas de integración de los campamentos y transferirlos de la órbita de gobernanza nacional a los condados.

Los campamentos de Dadaab y Kakuma (al igual que la zona de Kalobeyei) se han reclasificado como municipios (una medida ya adoptada por el Gobierno nacional en 2023), lo que sienta las bases para un cambio gradual y sostenido a fin de que la ayuda humanitaria internacional vire hacia el desarrollo, mediante la promoción de la autosuficiencia económica de las personas refugiadas, la creación de mecanismos de acceso al empleo en el mercado local, el fortalecimiento de las economías locales y la oferta de programas de educación, capacitación y formación profesional. Se prevé que las economías de ambos condados se verán favorecidas por un crecimiento generalizado, con beneficios directos e

indirectos para las comunidades locales de acogida, además de la implementación de una iniciativa muy necesaria para descentralizar los programas de integración de los campamentos y transferirlos de la órbita de gobernanza nacional a los condados.

Como hoja de ruta para la implementación de gran parte de la Ley de Refugiados de 2021, el Plan Shirika promete transformar radicalmente la vida y experiencia de casi 850 000 personas refugiadas al ofrecerles una salida de décadas de pobreza abyecta y desesperanza.

En cierto modo, la ley crea vías hacia la integración económica a largo plazo similares a la adopción por parte de Colombia del [Estatuto Temporal de Protección para Migrantes](#) destinado a los casi tres millones de personas refugiadas venezolanas que se encuentran dentro de sus fronteras. Ambos países consideran que sus respectivas legislaciones y políticas reconocen la realidad de que sus enormes poblaciones de refugiados deben lograr la integración socioeconómica ante la falta de otras alternativas viables. Además, ambos Gobiernos consideran explícitamente que sus políticas abren puertas para que las personas refugiadas trabajen, constituyan empresas y accedan a los sistemas financieros, lo que crea oportunidades para que los migrantes alcancen la independencia económica y realicen el potencial de efectuar una contribución significativa a las economías locales y regionales. En un proceso de integración a largo plazo, las personas refugiadas pueden salir de su condición de personas pasivas, vulnerables y dependientes, y convertirse en miembros valiosos y productivos de su nueva sociedad. El Plan es un experimento socioeconómico a gran escala, impulsado desde arriba por el Estado, que busca abordar situaciones de desplazamiento prolongado, con el potencial de redefinir



Personas desplazadas en el campo de refugiados de Dadaab, mientras una grave sequía sigue asolando África Oriental. Foto de Oli Scarff/Getty Images.

fundamentalmente las opciones de integración a largo plazo en el país receptor para que las personas refugiadas dejen de ser una carga y se conviertan en una oportunidad. Al ir en contra de la tendencia mundial de xenofobia, nacionalismo y políticas antirrefugiadxs, también es un modelo potencialmente sólido para que otros países, en particular las naciones del Sur Global con economías en desarrollo, transformen el «problema» de las personas refugiadas en una oportunidad.

Sin embargo, hay múltiples aspectos del Plan —y de la hoja de ruta para su implementación— que plantean una serie de cuestiones y retos de magnitud. La puesta en práctica del Plan

Shirika se enfrenta a obstáculos previsible y graves, sobre todo habida cuenta de las adversas perspectivas generales de financiación internacional, que han empeorado considerablemente desde su presentación, y de los efectos globales de los recortes drásticos en la ayuda internacional al desarrollo por parte de Estados Unidos bajo la gestión del presidente Trump. Además, ciertos aspectos del Plan —en particular su relativo silencio sobre la prestación de servicios de protección a las personas refugiadas durante la transición del campamento al municipio— suscitan una honda preocupación a la hora de abordar los riesgos conocidos de violencia identitaria, tal y como se describe a continuación.

Las dificultades previsibles en la implementación del Plan Shirika también ponen de relieve la imperiosa necesidad de agilizar los trámites administrativos para que las personas refugiadas puedan acceder a los servicios durante el crucial período de transición del campamento al municipio. Como se explica en un [informe reciente](#) de Refugees International, si bien la ley reconoce de manera explícita —de hecho, virtualmente establece como obligatorio— el derecho de las personas refugiadas a insertarse en el mercado laboral y crear empresas, a estos les resulta extremadamente [difícil ejercerlo](#), al menos por ahora, dados los escollos burocráticos que deben superar para solicitar y obtener los permisos de trabajo, lograr que la Autoridad Nacional de Calificaciones de Kenia reconozca sus calificaciones laborales y navegar el complicado proceso de registro necesario para acceder a los bancos y servicios financieros.

Si bien tanto la Ley de Refugiados de 2021 como el Plan Shirika abordan la incapacidad histórica de garantizar a las personas refugiadas el derecho a la libertad de circulación dentro de Kenia, ambos instrumentos dejan sin responder muchas preguntas sobre las condiciones que deben cumplir las personas refugiadas no solo para salir de los campamentos (o asentamientos) durante períodos breves, sino también para ejercer

su libertad y decidir instalarse en cualquier otro lugar del país. Ambos documentos siguen haciendo referencia a la residencia en «zonas designadas», es decir, dentro de los límites geográficos de las zonas reservadas actualmente para los dos principales campamentos de los condados de Garissa y Turkana. La condición jurídica de refugiado debería conllevar el derecho a abandonar estas zonas designadas y a circular libremente dentro de las fronteras nacionales: el [artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951](#) consagra explícitamente el derecho a la libertad de circulación dentro del territorio del país de acogida. No obstante, la intención de la ley es que las personas refugiadas permanezcan —y se integren— donde están (la ley tampoco menciona las consecuencias que esto tendrá para los más de 100 000 refugiadxs, muchos de ellos no registrados, que viven en zonas urbanas). Asimismo, quien desee obtener un permiso para viajar dentro del país, deberá embarcarse en un proceso burocrático muy complicado y difícil. De hecho y a pesar de los compromisos asumidos por escrito, en términos prácticos no se ha producido (todavía) ningún cambio sustancial en la política que confina a la mayoría de las personas refugiadas a las dos zonas áridas y pobres de los condados de Garissa y Turkana.

Riesgos y causas de la violencia identitaria y los conflictos

En un [estudio sobre los conflictos](#) en el campamento de Kakuma llevado a cabo en 2023, se plantea que «dentro de los límites de la región, existe un delicado equilibrio entre una paz frágil y brotes de conflictos violentos cada vez más intensos. Se entrelazan sequías prolongadas, escasas oportunidades laborales y tensiones políticas latentes, que acentúan las dificultades socioeconómicas a las que se enfrentan tanto las personas refugiadas como la comunidad local de acogida». Si bien Kakuma presenta una serie de riesgos específicos de violencia identitaria debido a la diversidad de su población y a los intensos conflictos con la población local de Turkana, el panorama general de los conflictos en Dadaab es bastante similar. En ambos casos, se combinan para hacer de los campamentos lugares excepcionalmente peligrosos donde vivir las condiciones estructurales de una concentración prolongada en campamentos; el grave hacinamiento en regiones remotas, áridas y azotadas por la pobreza; las múltiples rivalidades y la hostilidad entre diferentes grupos identitarios; y la carencia de infraestructura, oportunidades y garantías de seguridad.

Violencia e inseguridad dentro y alrededor de los campamentos

Los campamentos de Dadaab y Kakuma son sitios particularmente peligrosos para vivir a causa de una multiplicidad de factores interrelacionados: actividades delictivas y crímenes violentos «comunes» cometidos dentro de los propios campamentos; violencia

entre las personas refugiadas y entre estos y los miembros de la comunidad de acogida; violencia ejercida por las organizaciones paramilitares que actúan en los campamentos y los alrededores.

[En ambos campamentos se registran elevados índices de delitos «comunes»:](#) homicidios, robos y agresiones. A menudo, los delitos son perpetrados por las personas refugiadas y tienen como víctimas a otrxs refugiadxs. El crimen organizado también constituye un riesgo significativo: [los campamentos están plagados de pandillas criminales](#), que suelen trabarse en una competencia feroz por el lucrativo tráfico de drogas.

Además de los delitos violentos motivados por la competencia por los recursos y las acciones de las pandillas criminales, los campamentos también son escenario de elevados niveles de violencia identitaria. Los campamentos, en particular el de Kakuma, albergan poblaciones muy diversas. En Kakuma conviven 18 nacionalidades y decenas de grupos con diferentes identidades étnicas, tribales, religiosas y lingüísticas. Si bien en muchos sentidos esta enorme diversidad puede suponer una ventaja, a raíz de las condiciones imperantes, también puede representar, y de hecho a menudo lo hace, un detonante de [conflictos intergrupales violentos](#). Kakuma también sufre una conflictividad crónica entre su población, mayoritariamente sursudanesa, ya que la [hostilidad entre los dinkas y los nueres](#) se ve exacerbada por el hacinamiento. Aunque la composición étnica del campamento de Dadaab es abrumadoramente somalí, las

diferencias entre los clanes también acentúan el riesgo de conflictos violentos.

Los conflictos derivan principalmente de la competencia constante por los escasos recursos disponibles y se desatan, en particular, en los puntos de suministro de agua. La tarea de aprovisionamiento, que casi siempre recae en las mujeres y las niñas, conlleva largas y agotadoras esperas bajo un sol abrasador, por lo que son frecuentes las [discusiones por el acceso al agua](#).

En el caso de ambos sitios (Dadaab y Kakuma), también se registra un alto grado de conflictividad violenta entre los residentes del campamento y la población de acogida circundante. En Kakuma, situado en el condado de Turkana, la interacción entre las personas refugiadas y la población étnica local turkana suele ser hostil y, en ocasiones, violenta. Una vez más, la competencia por los magros recursos es uno de los principales desencadenantes de conflictos. Los turkanas son predominantemente pastores y el acceso a las tierras de pastoreo, al agua y a la leña para cocinar a menudo los coloca en [competencia directa con los residentes del campamento](#). El pueblo turkana también ha manifestado con frecuencia su [descontento por el hecho de que las personas refugiadas se encuentren en una situación económica más favorable](#), puesto que tienen acceso a asistencia humanitaria y a una atención médica de mayor calidad que la que recibe la comunidad de acogida, cuyos miembros son ciudadanos kenianos.

Por último, la ubicación remota de ambos campamentos, alejados de otros grandes asentamientos y cercanos a las fronteras con Uganda, Sudán del Sur y Etiopía, también plantea riesgos de [violencia por parte de grupos criminales y terroristas de no residentes](#), especialmente aquellos

dedicados al contrabando de armas, que actúan en zonas fronterizas internacionales con escasa vigilancia o en sus proximidades. En el caso del campamento de Dadaab, el conflicto armado suscitado en la frontera Kenia-Somalia entre el ejército keniano y los partidarios del grupo extremista Al-Shabaab durante la última década ha dado lugar a ataques armados de simpatizantes de Al-Shabaab contra los residentes del campamento y está relacionado con los frecuentes malos tratos, abusos, detenciones arbitrarias y persecuciones cometidos por los servicios de seguridad kenianos.



Un padre somalí con su hija en el campo de refugiados de Dadaab. Foto de Tony Karumba/AFP vía Getty Images

Violencia sexual y de género y discriminación contra las personas LGBTQ+

En los campamentos, la VSG, en particular, constituye un grave problema. Resulta [difícil medir](#) y documentar los índices de VSG debido a las dificultades que entraña reunir y analizar los datos de manera fiable; sin embargo, existe un [amplio consenso](#) de que la violencia contra las mujeres y las niñas, en especial, plantea un [problema grave y persistente](#). La VSG abarca la violencia doméstica por parte de la pareja, las violaciones, las agresiones sexuales, la prostitución forzada y el matrimonio forzado. La VSG también suele ser un problema en las interacciones entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida, donde la rivalidad por el acceso a los escasos recursos —en particular, la leña para cocinar— expone a [riesgos específicos](#) a las jóvenes y niñas que se ven obligadas a alejarse cada vez más del campamento en busca de leña, por lo que devienen particularmente vulnerables a ser el blanco de violaciones y agresiones sexuales.

En Kakumay Dadaab, las personas LGBTQ+ están expuestas a una discriminación generalizada y [probabilidades excepcionalmente altas de sufrir riesgos de índole personal](#). La legislación nacional de Kenia tipifica como delito las relaciones sexuales entre varones y las actitudes culturales se caracterizan por una gran intolerancia. Las personas LGBTQ+ enfrentan amenazas de agresiones físicas, una profunda discriminación y una inexistencia casi absoluta de protección. [No hay pruebas](#) de que las diversas disposiciones del Plan Shirika vayan a abordar estos riesgos y, por lo tanto, persiste la preocupación de que las personas LGBTQ+ quedarán excluidas del objetivo general del Plan: la integración socioeconómica.

Déficits de seguridad y amenazas de los servicios de seguridad

Por medio del Plan Shirika, el Gobierno de Kenia se compromete a «proporcionar a las personas refugiadas una protección efectiva contra la persecución, la violencia, la discriminación y otras amenazas a su seguridad y bienestar» (1.6.3). El cumplimiento de este compromiso será todo un reto.

La seguridad de ambos campamentos es precaria y se ve corroída por un prolongado deterioro, situación que contribuye directamente a la violencia identitaria, incluida la violencia infligida por el propio sector encargado de la seguridad. La falta de seguridad menoscaba la capacidad de las organizaciones internacionales de prestar asistencia humanitaria, lo que, a su vez, se traduce en un retroceso en materia de salud, el incremento de la inseguridad alimentaria y una mayor vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a actos de VSG, incluidos el abuso psicológico, los matrimonios forzados y elevados niveles de violencia doméstica. La inseguridad socava la capacidad de las OSC presentes en los campamentos, incluidas las RLO, para funcionar adecuadamente, así como la capacidad de las personas refugiadas para recibir educación, crear empresas y participar en los procesos de gobernanza compartida de los campamentos.

El Plan Shirika estipula diversas intervenciones estratégicas bajo la categoría general de «iniciativas para la consolidación de la paz», que comprenden planes orientados a fortalecer los mecanismos de protección comunitaria, instrumentar controles de seguridad para las personas refugiadas recién llegadas y afianzar la capacidad de las fuerzas del orden. El Plan propone llevar adelante una coordinación



Campo de refugiados de Kakuma y paisaje del asentamiento integrado de Kalobeyei, Kenia. Foto de Axel Fassio/ CIFOR-ICRAF. Con licencia CC BY-NC-ND 2.0.

regional con la [Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo](#) (IGAD) del Cuerno de África a fin de abordar los riesgos que plantean los grupos terroristas y militantes que actúan en la región, por ejemplo, Al-Shabaab. Estas intenciones son prometedoras como un primer paso en el sentido correcto. No obstante, el Plan resulta vago en cuanto a las medidas concretas para abordar la deteriorada seguridad de los campamentos y guarda silencio respecto de una pregunta sumamente urticante: ¿a qué nuevas formas de conflicto y fuentes de riesgo dará origen el revolucionario cambio de condiciones que, sin lugar a dudas, traerá aparejado la integración? Si no se adopta un plan realista, minucioso y amplio para remozar la infraestructura de seguridad en todos los ámbitos donde se pretende llevar a cabo la integración, los déficits en esta materia probablemente tendrán un efecto en extremo adverso en las probabilidades de alcanzar el éxito.

Quizá la mayor parte de la renuencia del Plan a abordar la reforma del sector de la seguridad en los campamentos y los municipios previstos radique en el problemático papel de los principales encargados de la

seguridad de los campamentos —el propio Servicio Nacional de Policía de Kenia—, lo que representa un problema sistémico que afecta a todo el país y que ciertamente no queda restringido a los campamentos de Dadaab y Kakuma. Con una escasez crónica de personal, salarios insuficientes y, a menudo, una formación deficiente, el Servicio Nacional de Policía también se ha ganado una merecida reputación de brutalidad y corrupción. Al intentar asentarse en los campamentos, muchos de los residentes y solicitantes de asilo han sido víctimas de [graves acosos, violencia y extorsiones](#) por parte del personal de seguridad, tanto estatal como privado, al que a menudo se considera una fuente de amenaza más que de salvaguarda.

A modo de respuesta, los residentes de ambos campamentos han elaborado y puesto en marcha con la ayuda de ONG internacionales una serie de iniciativas de policía comunitaria para complementar y, en muchos casos, sustituir los insuficientes servicios policiales de los campamentos. Los [Equipos Comunitarios para la Paz y Protección](#) (CPPT) están formados por cientos de residentes de los campamentos encargados de ayudar a las

autoridades kenianas en tareas de vigilancia y control de multitudes, resolución de conflictos y enlace con la comunidad. Sin embargo, los CPPT no pueden colmar el vacío en materia de seguridad y son propensos a tener sus [propios problemas](#), dadas las múltiples divisiones identitarias presentes en los campamentos y la posibilidad de que los CPPT tengan, real o presuntamente, favoritismos hacia sus propios grupos nacionales o étnico-tribales.

Como se detalla en este informe, las personas refugiadas se topan con una serie de riesgos conocidos de violencia identitaria, incluidos los conflictos entre refugiadxs, la violencia entre refugiadxs y comunidades de acogida, los ataques de grupos armados que operan en la zona y las agresiones de la policía keniana responsable en gran medida de la seguridad de los campamentos. Muchas de estas formas de conflicto están provocadas por la escasez endémica de recursos que siempre ha asolado los campamentos. El enfoque regional que adopta el Plan Shirika en aras del desarrollo económico de los condados de Garissa y Turkana, basado en la premisa de que «las mejoras económicas beneficiarán a todos», promete aliviar estos factores de riesgo de conflicto ampliando el acceso a recursos como el empleo, la atención médica, la leña, el agua y la tierra. Sin embargo, es un error partir de la premisa de que a) el desarrollo económico por sí solo resolverá los déficits de seguridad sin el apoyo sustancial del Gobierno mediante políticas relevantes, y b) la integración socioeconómica de las personas refugiadas en sus comunidades de acogida estará exenta de conflictos. Es crucial que las autoridades nacionales y locales aborden los riesgos de violencia identitaria de forma directa e inmediata, en lugar de esperar a que el incremento de los recursos (si este es el resultado del Plan) redunde, en última instancia, en la disminución de este riesgo como un efecto colateral.

La inseguridad física es corrosiva y tiene repercusiones de amplio alcance y difíciles de abordar. Más allá de las dañinas consecuencias directas de los ataques físicos, los robos y las agresiones, el riesgo omnipresente de violencia impregna todos los aspectos de la vida de las personas refugiadas, con efectos colaterales potentes y generalizados. Particularmente se ven afectadas las mujeres y las niñas, que enfrentan riesgos significativos de VSG. Como se ha indicado, el Plan Shirika es, en efecto, un experimento socioeconómico a gran escala. En calidad de objetos mayoritariamente involuntarios de este experimento, las personas refugiadas tienen motivos de peso para exigir al Gobierno de Kenia y a sus aliados que arbitren todos los medios a su alcance para que el experimento resulte lo más seguro posible. El silencio casi absoluto que el Plan guarda en materia de seguridad resulta profundamente inquietante. Una vez más, Kenia tiene la oportunidad de ejercer un liderazgo mundial. Las iniciativas para integrar a lxs refugiadxs deben dar prioridad total a la seguridad, en lugar de considerarla un subproducto beneficioso de las políticas de integración. Si las personas refugiadas no gozan de seguridad, no hay motivos para esperar que estas políticas se apliquen con éxito.

En el meollo de esta demanda radica la acuciante necesidad de emprender una reforma integral y volver a capacitar a toda la policía keniana. Como se ha señalado, la policía de Kenia se ha ganado desde hace mucho una reputación bien merecida por su brutalidad, corrupción y nula rendición de cuentas. Encargada de la protección de los campamentos, esta fuerza representa con demasiada frecuencia una fuente inmensa de riesgo de violencia física, extorsión y acoso. También tiene un largo historial de actos de violencia letal en respuesta a manifestaciones lícitas. La integración y sus inevitables factores de estrés sin duda alguna



Participantes en el taller «Safer Havens» (Refugios más seguros) en Naivasha, Kenia. Foto cortesía de Enashipai Resort.

despertarán descontento y frustración, lo que a su vez llevará a lxs refugiadxs a salir a las calles a protestar, como ya ha ocurrido ante los reiterados recortes en el suministro de alimentos, dinero en efectivo y otras prestaciones vitales.

A principios de marzo de 2025, las personas refugiadas de Kakuma organizaron protestas contra las condiciones inhumanas imperantes en el campamento, concretamente la limitada disponibilidad de alimentos. Ante ello, [la respuesta](#) de la policía consistió en disparar municiones reales contra los manifestantes, lo que dejó un saldo de cuatro heridos. El deterioro de la situación, que ha pasado de la inseguridad alimentaria a una inanición absoluta, seguirá motivando protestas y respuestas violentas por parte de los servicios de seguridad kenianos hasta que se encuentre un mecanismo sostenible que permita colmar este déficit.

Es imperativo profesionalizar al personal de seguridad, ya sea que se trate de la policía keniana, el ejército, las fuerzas del orden de los condados, los reservistas de la policía de Kenia, los contratistas privados o los CPPT. Los casos de extorsión y acoso deben ser objeto de una actuación legal rápida y

previsible, y deben adoptarse modelos de policía comunitaria que integren al personal de seguridad en las estructuras existentes de los campamentos y en las estructuras previstas para los municipios. Es necesario llevar a cabo un programa de sensibilización comunitaria amplio y sostenido para mostrar tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida un sector de la seguridad reformado, capaz y profesional. Debe tratarse de una iniciativa que abarque a la totalidad del Gobierno y en la que participen todos los ministerios, organismos y oficinas de ambos niveles gubernamentales, incluida la [Autoridad Independiente de Supervisión Policial](#).

Una reforma integral, eficaz y duradera del sector de la seguridad constituye en materia de políticas una respuesta de primera línea a los riesgos que corren las poblaciones civiles. Sin lugar a dudas, se trata de una tarea sumamente dificultosa, sobre todo en casos como el de Kenia, donde el papel de la [policía nacional como fuerza de orden político se remonta al legado del colonialismo](#). [El control y la supervisión por parte del sector civil, los mecanismos de rendición de cuentas, la formación obligatoria integral](#) y otras buenas prácticas prometen fomentar la transición

hacia un [servicio policial democrático](#). Sin embargo, dada la capacitación obligatoria vigente en respuesta a la violencia ejercida en ocasión de actos electorales y dada la continua [predisposición de la policía a quitar la vida a sus compatriotas kenianos](#) durante manifestaciones pacíficas, aún queda un larguísimo camino por recorrer.

Déficits de financiación

Los insuficientes fondos disponibles para financiar la totalidad de los servicios destinados a las personas refugiadas, incluida la implementación de la primera fase del Plan Shirika, con una duración trienal, constituyen un factor de riesgo crucial y potencialmente devastador. Los recortes en la financiación encaminada a satisfacer las necesidades básicas —ayuda alimentaria, atención médica, servicios sociales y educación— ya habían empezado antes de las drásticas restricciones de principios de 2025. En julio de 2023, durante el gobierno del presidente Biden, [los recortes efectuados por los EE. UU. en la asistencia](#) brindada al Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas acarreó una disminución del 20 % en los fondos disponibles para costear alimentos esenciales para ambos campamentos. Los residentes de los campamentos sufrieron de inmediato y con dureza los efectos de la merma en la financiación. Sin embargo, los recortes aplicados en los primeros meses de 2025 por el gobierno de Trump a los programas de asistencia humanitaria gestionados por la ONU han resultado devastadores y sus efectos aún no se han sentido en su totalidad. El PMA ha experimentado, además de los recortes de 2023, una reducción del 70 % en su presupuesto operativo. A su vez, esto fomenta la violencia debido a la intensificación de la competencia por los alimentos. Los programas

de la ONU que proporcionan asistencia directa en efectivo a las personas refugiadas también se han visto gravemente afectados, lo que muchas veces impide a lxs refugiadxs recurrir a la ayuda alimentaria humanitaria o comprar alimentos en los mercados de los campamentos o las tiendas locales.

El resultado previsible de estos recortes ha sido un cambio reciente y en extremo alarmante: en los campamentos, la inseguridad alimentaria ha dado paso a [casos graves de malnutrición](#) e inanición, especialmente entre los niños. La financiación proporcionada por el Gobierno de Kenia no bastará, siquiera combinada con la asistencia del Banco Mundial, para cubrir el costo del Plan, que asciende a casi mil millones de dólares, y los países donantes tradicionales del Norte Global siguen imitando el ejemplo de los Estados Unidos: están dejando de centrarse en el desarrollo internacional y la ayuda humanitaria y enfocándose en el gasto en defensa. Es imprescindible buscar y hallar fuentes de apoyo no convencionales, ya sean países donantes emergentes fuera del Norte Global, empresas, organizaciones internacionales o, incluso, filántropos privados. [3]

La imposibilidad de financiar adecuadamente el Plan Shirika debido a la desaparición de las fuentes de financiación tradicionales plantea un obstáculo existencial para llevarlo a buen puerto.

El Departamento de Servicios para Refugiados recibe una partida presupuestaria insuficiente para gestionar satisfactoriamente los asuntos relacionados con las personas refugiadas de Kenia. Cabe destacar que la mayor parte de estos fondos proviene del ACNUR, lo que pone de manifiesto la profunda dependencia que el Gobierno tiene de la financiación de donantes extranjeros en materia de refugiadxs. Un problema grave es la discrepancia entre

los datos del ACNUR y los del Departamento de Servicios para Refugiados, que obedece a los limitados fondos disponibles para una recopilación exhaustiva de datos. En la actualidad, hay incertidumbre en cuanto a la financiación del Plan Shirika: en general, se observa una falta de financiación y coordinación adecuadas para implementar la política requerida una vez concluido el período de concentración en los campamentos.

El Plan Shirika pretende abordar la inseguridad alimentaria crónica y la dependencia de la asistencia humanitaria internacional mediante la apertura de los mercados laborales para las personas refugiadas como una de las etapas de su transición hacia la autosuficiencia económica. Sin embargo, no contribuye mucho a llenar este vacío a corto o mediano plazo. Además, dada la desaparición generalizada de la asistencia internacional para el desarrollo,

ya no queda claro cómo el Gobierno de Kenia puede pretender financiar satisfactoriamente ni siquiera la fase trienal inicial del Plan. Según estimaciones conservadoras, el costo total de implementación a lo largo de sus 12 años de ejecución ascendería a casi mil millones de dólares (a modo de referencia, esta cifra equivale aproximadamente a la [mitad del gasto diario](#) del Departamento de Defensa de los Estados Unidos). Será indispensable que se pongan en marcha a lo largo de varios Gobiernos nacionales un presupuesto y una evaluación dotados de congruencia, especificidad y responsabilidad fiscal para financiar adecuadamente el Plan durante este período, en el que se prevé una reducción simultánea de la dependencia de la ayuda internacional al desarrollo proporcionada por los países donantes y organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Como se analiza pormenorizadamente más adelante, este déficit general de financiamiento también incide de manera directa sobre la capacidad de las RLO que actúan en ambos campamentos para mantener activos sus programas y cumplir con sus mandatos, lo que, en consecuencia, merma su capacidad para actuar como interlocutores integrales del Gobierno y otras partes interesadas. Además, es necesario repensar las fuentes de financiación de estas organizaciones de refugiados, proceso que debe también concebir estas entidades como asociados relevantes (tal como se explica con más detalle a continuación). Según un estudio llevado a cabo en 2024, las RLO enfrentan diversos escollos a la hora de acceder a la financiación:

Gran parte de la financiación que reciben las RLO proviene de organizaciones filantrópicas privadas, y el 83 % de estos fondos pasa al menos por un intermediario. Esto significa que, en muchos casos, las RLO no tienen relaciones formales con los principales responsables de la toma de decisiones en materia de respuesta humanitaria, como los Gobiernos donantes. Por ende, las RLO quedan excluidas de muchas de las decisiones que inciden en su labor y en las comunidades a las que procuran atender. Por ejemplo, a la Kalobeyei Initiative for Better Life, pese a ser una de las RLO más grandes de Kenia, le resulta difícil conseguir una financiación sustancial y a largo plazo precisamente debido a su condición de RLO. Su director subraya que la singularidad de las RLO radica en su tamaño y su carácter informal, por lo que rehúsan convertirse en pequeñas ONG con el único fin de acceder a la financiación.[4]



Como veremos más adelante y, en particular, tras efectuar consultas sobre cuestiones de seguridad, una de las principales causas de la marginación generalizada de las RLO radica en un círculo vicioso: los donantes internacionales y el ACNUR se muestran reacios a apoyar a estas organizaciones a menos que empiecen a «parecerse más» a las ONG, a lo que muchas RLO oponen resistencia.[5]

La transición de un asentamiento prolongado en campamentos a la integración social y económica es un proceso costoso, al menos en el corto y mediano plazo. La fase inicial de puesta en marcha del Plan Shirika coincide con una marcada retracción de los recursos a nivel mundial. El éxito de su implementación dependerá de la creatividad y flexibilidad del Gobierno de Kenia a la hora de encontrar nuevas fuentes de asistencia internacional para el desarrollo sin apartarse de los principios democráticos. No hay soluciones mágicas para este reto económico, pero la nación se encuentra bien posicionada para asumir un papel de liderazgo en la tan esperada transición hacia nuevos modelos de ayuda internacional para personas refugiadas en los países de acogida ([el 86 % de lxs refugiadxs de todo el mundo](#) residen en países de acogida del Sur Global). Los donantes internacionales también tendrán que repensar a fondo cómo la asistencia a los desplazados de todo el mundo repercute en sus propias preferencias en materia de política exterior.

Cambio climático

El [cambio climático y el avance de la desertificación](#) ya se dejan sentir con especial intensidad en las áridas regiones del norte y el oeste del país, incluidos los condados de Garissa y Turkana. El cambio climático, en tanto

que «multiplicador de amenazas», también exagera el riesgo de conflictos violentos por los recursos naturales. En la región, el agotamiento de las tierras de pastoreo y la limitada disponibilidad de agua afectan, sobre todo, a los miembros de las comunidades locales de acogida y sus economías, predominantemente pastoriles, lo que agudiza aún más las tensiones entre las comunidades locales y las personas refugiadas. Cabe prever que la integración generará nuevas formas de tensión, encauzadas en una mayor competencia. Además, la desertificación amenaza con desatar nuevas oleadas de refugiadxs climáticos, tanto procedentes del interior del país como de las regiones del Sahel, donde este fenómeno avanza a un ritmo incluso más veloz.

El cambio climático acentúa los riesgos que afrontan las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, las mujeres refugiadas corren un mayor riesgo de sufrir violencia sexual cuando tienen que recorrer a pie distancias cada vez más largas para recoger leña lejos de su hogar debido a la degradación del medioambiente.

Si bien el Plan Shirika compromete al Gobierno de Kenia y a los asociados en la implementación a incluir medidas de contingencia ante desastres y vincular la integración con los planes nacionales de adaptación al cambio climático, ofrece pocos detalles concretos sobre cómo abordar la combinación potencialmente explosiva del avance del cambio climático y la integración de las personas refugiadas, y tampoco contempla mecanismos de mitigación del cambio climático y de adaptación a este como [un proyecto que debería incluir a las comunidades de refugiadxs](#) en calidad de partícipes. Esto es lamentable, ya que, para una implementación exitosa del Plan, probablemente se

requerirá una respuesta bien fundada a este multiplicador de amenazas, con el foco puesto en la intersección entre los riesgos de violencia identitaria inducidos por el cambio climático y la dinámica de reasentamiento e integración de refugiadxs a gran escala.

Déficits en la recopilación de datos, el registro y los trámites administrativos

El Gobierno nacional de Kenia, que abarca el Ministerio del Interior, al que pertenece el Departamento de Servicios para Refugiados, así como el ACNUR, tropiezan con notables dificultades operativas y deficitarias capacidades en múltiples tareas relacionadas con la recopilación de datos, el registro y la identificación. Cabe prever que estos obstáculos y deficiencias obstruirán considerablemente el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de las personas refugiadas consagrados en la Ley de 2021, así como los programas de integración socioeconómica del Plan Shirika. Aunque a menudo se descarta por considerársele un mero trámite burocrático, el registro de personas refugiadas desempeña un papel crucial en su protección, ya que es la principal fuente de información práctica del Gobierno y el ACNUR sobre las poblaciones de refugiadxs, el acceso a los servicios y los riesgos. En Kenia, el registro de personas refugiadas está [efectivamente paralizado desde 2016](#), es decir, desde hace casi un decenio, período durante el cual la población refugiada de Kenia no ha dejado de crecer, tanto por la llegada de nuevos solicitantes de asilo como por los nacimientos ocurridos en ambos campamentos. Los problemas técnicos; la falta de coordinación y comunicación entre los diferentes ministerios, departamentos y organismos, y la deficiente coordinación entre el Gobierno nacional y el ACNUR han

contribuido a causar lo que ahora constituye un profundo problema sistémico.[6]

El Plan Shirika prevé la creación de plataformas eficientes para reunir y analizar datos con múltiples propósitos: registro, seguimiento, evaluación de políticas, otorgamiento de permisos y prestación de servicios, entre otros. La inversión inicial de recursos económicos, conocimientos especializados y buenas prácticas para una gestión eficiente de los datos constituye un prerrequisito indispensable del éxito de cualquier macropolítica relativa a las personas refugiadas. Además, es fundamental coordinar la gestión de los datos con otras plataformas y protocolos nacionales, regionales e internacionales, lo cual revestirá particular importancia a medida que lxs refugiadxs se incorporen a los mercados laborales regionales. Todo sistema que no cuente con un conjunto eficiente, monitoreado, integral y sincronizado de plataformas de recopilación y análisis de datos llevará a una consecuencia previsible: en el ámbito de la implementación y evaluación de las políticas de personas refugiadas incluso más progresistas, el Gobierno quedará sumido en total oscuridad.

Incertidumbres sobre la situación jurídica y política de las personas refugiadas tras su integración

En el propósito y la intención del propio Plan Shirika yace otro obstáculo sustancial, que afecta el corazón de la política que Kenia está desarrollando en materia de refugiadxs: no ofrece ninguna vía para que las personas refugiadas alcancen la inclusión plena —la ciudadanía keniana—. La redacción es congruente con la planificación de la integración socioeconómica de lxs refugiadxs en sus comunidades de acogida.

Los investigadores Kate Pincock, Alexander Betts y Evan Easton-Calabria lo han denominado acertadamente el «modelo de mercantilización» para la integración de lxs refugiadxs. No se hace mención alguna de la integración política o jurídica, es decir, mecanismos para la naturalización de las personas refugiadas y su incorporación a la sociedad keniana como ciudadanos de pleno derecho con absoluta igualdad ante la ley. [7] Esta es una omisión especialmente gravosa del Plan, dado que un porcentaje significativo de las personas refugiadas residentes en los dos campamentos nacieron allí y jamás vivieron en otro lugar que no fuera Kenia. Aun así, no existe ningún mecanismo para que estas personas apátridas puedan obtener la nacionalidad keniana en términos jurídicos.

Tal como se ha mencionado, uno de los factores relevantes que motivan esta reticencia a considerar la posibilidad de la plena integración de lxs refugiadxs radica en el hecho de que [aún persiste la idea de que ambos campamentos entrañan una amenaza para la seguridad](#). Sin embargo, independientemente de las razones que hayan motivado este plan —cuidadosamente acotado— de integración socioeconómica sin ciudadanía plena, lo cierto es que esta iniciativa sí introduce en la legislación y las políticas nacionales cierta ambigüedad jurídica para las personas refugiadas. Sin duda, cualquier procedimiento de naturalización crea categorías intermedias de residencia permanente para aquellas personas que no son ni ciudadanos de pleno derecho ni extranjeros en sentido estricto. No obstante, en conjunto con la restricción que explícitamente obliga a las personas refugiadas a permanecer en las «zonas designadas», las disposiciones del Plan Shirika para su integración corren el riesgo de crear una clase permanentemente marginada de no ciudadanos, que conservarán

indefinidamente —de hecho, durante toda la vida— la condición jurídica de refugiadxs internacionales, pero con limitada capacidad para participar en los procesos democráticos que promulgan leyes y formulan políticas que los afectan. [8]

Esta ambigüedad jurídica y política en el estatus de las personas refugiadas también puede traer aparejadas consecuencias concretas para su protección a largo plazo. La ciudadanía otorga derechos jurídicos mucho más sólidos y aplicables que aquellos amparados por los derechos humanos internacionales y el derecho internacional de lxs refugiadxs. Históricamente, la adquisición de la nacionalidad legal ha constituido un poderoso mecanismo de protección para las personas y poblaciones vulnerables, del mismo modo que la privación de la ciudadanía se considera desde hace tiempo



Niños en edad escolar en el campo de refugiados de Kakuma, Kenia. Foto de D. Willetts, UNESCO. Con licencia CC BY-SA 3.0 IGO.

un factor importante de riesgo de perjuicios por motivos de identidad.[9] Tal como se consagró en el [artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948](#) y posteriormente en numerosos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, toda persona goza del [derecho humano fundamental a una nacionalidad](#). En última instancia, un plan que previsiblemente dará origen a una población permanente de apátridas imposibilitados de obtener la nacionalidad no beneficia ni a las personas refugiadas ni a los propios ciudadanos kenianos.[10]

Falta de inclusión y consulta de las personas refugiadas

En general, en materia de integración y protección de lxs refugiadxs a largo plazo ha sido escasa la coordinación y la cooperación entre los distintos sectores. Cabe destacar un déficit notable tanto en la coordinación como en la inclusión: [la ausencia casi absoluta de una inclusión sustantiva de las propias personas refugiadas](#) en el diseño y la ejecución del Plan Shirika, una omisión que puede tener repercusiones negativas directas en la posibilidad de proporcionar una protección efectiva a lxs refugiadxs frente a los riesgos actuales y futuros de violencia identitaria en la etapa de transición, que se aproxima y traerá consigo sus propias inestabilidades.

Pese a la reputación de ser una sociedad civil incipiente dinámica y creativa, y la presencia en los campamentos, [Kakuma en particular](#), de un amplio abanico de organizaciones comunitarias, se ha dado una exigua colaboración entre las autoridades de los campamentos y las RLO. El ACNUR y los organismos gubernamentales kenianos afirman con frecuencia que las RLO más

formales presentes en los campamentos no disponen ni de la capacidad ni del nivel organizativo para actuar como asociados en la ejecución. El hecho de que el Gobierno y las autoridades del ACNUR no consideren a las RLO socios plausibles y, por lo tanto, las excluyan del ámbito de formulación de políticas constituye en muchos aspectos un clásico círculo vicioso. Como se ha explicado, esta situación plantea duras barreras al financiamiento de las RLO, que deben acreditar su valía para recibir donaciones demostrando precisamente aquellas características que solo podrían tener con acceso al financiamiento. Muy pocas RLO, incluidas varias con personal y programas bastante amplios y presencia física dentro de los campamentos, cumplen con los requisitos (sitio web, sede física, personería jurídica como organización sin fines de lucro debidamente registrada, organigrama del personal, personal de administración, junta directiva, etc.) que los administradores exigen para seleccionar a las RLO con las que están dispuestos a colaborar. Esta situación sustenta un modelo de financiación internacional que, por lo general, pasa totalmente por alto a las RLO, lo que, de hecho, reproduce y afianza aún más su condición marginal.[11]

El resultado es que, si bien el gobierno de Kenia y el ACNUR proclaman la naturaleza inclusiva del Plan Shirika, este se diseñó y, en última instancia, se llevará adelante prácticamente sin participación alguna de los propios residentes de los campamentos, situación que constituye un error tanto de fondo como de forma y contradice las buenas prácticas internacionales actuales.

Durante la última década, dentro del sistema de las Naciones Unidas se han puesto en marcha diversas iniciativas centradas en la localización y la inclusión, que han reconfigurado la asistencia internacional para el desarrollo,

la prestación de servicios humanitarios y las políticas en materia de personas refugiadas. Los instrumentos más influyentes que encarnan las versiones remozadas de la política internacional sobre personas refugiadas —la [Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes](#) de 2016 y el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#) de 2018— instan a los Estados de acogida a que se esfuercen por lograr una inclusión sustancial y sostenida de las poblaciones de personas refugiadas en los procesos de formulación de políticas en la materia, una exigencia que se basa tanto en consideraciones de principio como en motivos pragmáticos.^[12] Una inclusión «sustancial» en la formulación de políticas exige más que meramente informar a lxs refugiadxs de las decisiones ya adoptadas o asignarles funciones en la implementación de las políticas. Requiere un compromiso sostenido para incluirlos en los procesos de toma de decisiones sobre su futuro, lo que contribuye a crear un círculo virtuoso donde sean tratados como agentes activos y empoderados. ^[13]

La inclusión de las partes interesadas en la elaboración y ejecución de políticas pertinentes nunca antes tuvo este nivel de criticidad. Resulta encomiable el compromiso explícito de Kenia de honrar sus obligaciones al amparo total del derecho y las políticas internacionales. Sin embargo, ello requiere más que una simple consulta o ayuda en la instrumentación de políticas. Exige la inclusión de las propias personas refugiadas en el proceso de elaboración de políticas, es decir, que tengan un lugar en la mesa de negociación cuando se formulen políticas que ejercerán un efecto profundo en su vida. Pese a la amplia acogida de este principio de inclusión de lxs refugiadxs en los acuerdos pertinentes, ha sido [notablemente exiguo](#) el grado de observancia por parte de los Estados durante los ocho años transcurridos desde que la Asamblea

General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad el Pacto Mundial.

Lamentablemente, ocurre lo mismo con el Gobierno de Kenia y el ACNUR. Como documenta un [informe reciente](#) de Refugees International, hasta ahora, las «promesas» sobre la inclusión de las personas refugiadas rara vez han trascendido el tipo de consulta superficial y somera que despierta la sospecha de que se trata de meros gestos simbólicos orientados a cumplir con las formalidades. Las propias personas refugiadas [han confirmado en repetidas ocasiones](#) la sensación de que la elaboración, aprobación y futura implementación del Plan Shirika jamás contó con la relevancia de sus aportes.

La inclusión brinda ventajas tanto desde el punto de vista de los principios como de la práctica. Este consenso internacional incipiente sobre la inclusión de lxs refugiadxs en la formulación de políticas reviste especial relevancia para el tema principal que nos ocupa: las implicancias en materia de seguridad del proceso de integración a gran escala previsto en el Plan Shirika. Como se ha detallado, las personas refugiadas de Kenia enfrentan ya una multiplicidad de riesgos de violencia identitaria y no disponen de suficientes recursos para contrarrestarlos. Al mismo tiempo, el prolongado asentamiento en campamentos ha creado un nivel básico de riesgo, que comprende una serie de riesgos y factores de riesgo conocidos. El Plan propone una transformación radical de arriba abajo de este sistema que lleva 30 años en vigor. Aunque sea bienvenida, cabe prever que esta transformación generará nuevas tensiones y desatará nuevos conflictos, lo que, a su vez, suscitará nuevos riesgos de violencia identitaria e intensificará algunos de los riesgos actuales por más que aborde las causas subyacentes de muchos de ellos. Por este motivo, para

garantizar una implementación exitosa, es indispensable tener acceso a información oportuna, precisa y útil sobre la evolución del mapa de riesgos, sobre todo durante la fase inicial. Y para ello, no hay nada que pueda suplir una cooperación activa y permanente con lxs refugiadxs y las RLO sobre el terreno.

Por esta razón, es fundamental que el Gobierno de Kenia, el ACNUR, las organizaciones ejecutoras y los Estados donantes arbitren todos los medios a su alcance para ayudar a las RLO de manera eficiente pero respetuosa de su condición de interlocutores. Esto incluye apoyar los esfuerzos de las RLO en los campamentos de Kakuma y Dadaab encaminados a tejer y poner en marcha redes de colaboración. Ni siquiera con la presencia de [RELON](#), una organización federativa encargada de supervisar la creación de redes y la cooperación entre las RLO, se logra una coordinación suficiente entre estas instituciones. Según la legislación

keniana, las RLO no pueden registrarse como organizaciones sin ánimo de lucro, pero no parece que esta restricción vaya a desaparecer en el futuro cercano.

Riesgos para las personas refugiadas urbanas

Más de 100 000 de los refugiadxs de Kenia viven fuera de las zonas designadas por el Gobierno keniano, principalmente en zonas urbanas y, sobre todo, en Nairobi, la capital. Esta enorme población de personas refugiadas, en su mayoría no registrados, tiene un acceso muy limitado a los servicios humanitarios y medidas de protección. Como resultado, son susceptibles de sufrir explotación, inseguridad alimentaria, delitos, incluida la VSG, y de terminar viviendo en las calles. En su formato actual, el Plan Shirika no prevé medidas para atender las necesidades de esta gran población de refugiadxs urbanos, ni siquiera los riesgos de violencia identitaria.

Conclusiones

El contexto político, jurídico y social de Kenia es único. Cualquier intento por aplicar estas enseñanzas a otros lugares debe basarse en la realidad específica de cada país de acogida, con especial atención a la voluntad política, la infraestructura jurídica y la dinámica cultural que configuran las relaciones entre las personas refugiadas y los destinos de acogida. De lo contrario, se corre el riesgo de sobregeneralizar soluciones que tal vez no resulten adecuadas o eficaces en entornos diferentes. Sin embargo, si se toman en cuenta estas importantísimas salvedades, los 35 años de experiencia de Kenia en la gestión de una numerosa población de personas desplazadas alojadas en campamentos durante largo tiempo pueden ofrecer una serie de posibles enseñanzas a otros países de acogida y a la comunidad internacional en su conjunto. Dado que cada vez hay menos vías para aplicar dos de las tres soluciones convencionales para las personas refugiadas —la repatriación segura, voluntaria y digna a sus países de origen o el reasentamiento en un tercer país—, los Estados de acogida con enormes poblaciones desplazadas deben contemplar desde el primer momento la formulación de planes para la integración de lxs refugiadxs en el largo plazo. Además, la concentración en campamentos y el paradigma humanitario que conlleva dependen en gran medida de la trayectoria que se ha recorrido anteriormente y son mucho más fáciles de poner en marcha que de resolver, pues las soluciones a corto plazo devienen compromisos institucionales indefinidos.

En Kenia, al igual que en otros países de acogida con campamentos de refugiadxs de larga data, los retos logísticos que entraña la prestación de ayuda se conjugan con las

restricciones gubernamentales a la libertad de circulación y el acceso al mercado laboral, lo que da origen a una profecía autocumplida: la dependencia de la asistencia humanitaria internacional, que constituye un factor neto negativo para las economías nacionales y regionales. La legislación y las políticas que desafían esta profecía autocumplida recogen la idea de que las personas refugiadas ofrecen el potencial de poder realizar un aporte social y económico a las comunidades, y que es preciso reconocer explícitamente sus derechos como el primer paso necesario para romper el ciclo de dependencia de la ayuda humanitaria. Las políticas destinadas a que las personas refugiadas dejen de vivir en los campamentos también deben ser inclusivas, de modo que las oportunidades puedan asignarse de manera equitativa entre lxs refugiadxs y las comunidades locales de acogida.

La transición de un modelo humanitario a un modelo desarrollista exige algo más que garantías jurídicas y planes —o esperanzas— de crecimiento económico. Requiere una planificación colaborativa y sostenida que ampare a las personas refugiadas y los miembros de las comunidades de acogida de los riesgos, tanto actuales como futuros, de violencia identitaria durante el turbulento proceso de integración. También exige que los organismos, oficinas y ministerios gubernamentales que supervisan esta transición reciban el apoyo necesario para convertirse en entidades que demuestren solidez, rendición de cuentas y eficacia. Asimismo, demanda la inclusión «aguas arriba» sustancial, temprana y sostenible de las propias personas refugiadas como interlocutores en la formulación de políticas por fuerte que resulte la tentación de solo «cumplir con las

apariencias» mediante consultas meramente superficiales.

Otros aspectos de la política de refugiadxs keniana, en proceso de evolución, exhiben una mayor complejidad. Una política orientada a lograr la integración socioeconómica de las personas refugiadas, sin una vía hacia la naturalización y la ciudadanía, acarrea el riesgo de crear una problemática inseguridad jurídica en cuanto a su estatus en el largo plazo. La mejor forma de concebir los derechos es como un conjunto integral de elementos que se refuerzan unos a otros. Hay motivos fundados para creer que la mejor forma de proteger a lxs refugiadxs contra los variados perjuicios asociados a su condición radica en las garantías jurídicas y políticas, de naturaleza holística, que concede la ciudadanía plena. Esto no significa que debemos aceptar que existan solo dos opciones, sin grises

ni matices: ciudadanos de pleno derecho o extranjeros en sentido estricto. En cualquier país hay múltiples opciones disponibles para obtener la residencia permanente legal, y los mismos procesos de globalización que han contribuido al pronunciado incremento de los desplazamientos humanos en los últimos 20 años también pueden representar un manantial de soluciones novedosas para crear nuevas formas de pertenencia jurídica y política. No obstante, la renuencia del Gobierno de Kenia a contemplar la integración jurídica y política de las personas refugiadas, en paralelo a su integración social y económica, requiere una justificación más explícita y fundamentada que la proporcionada hasta ahora. Podría contribuir en gran medida a abordar este riesgo un proceso de diálogo que involucre al Gobierno en su totalidad, con la inclusión de la mayor cantidad posible de partes interesadas pertinentes.



Grupo de mujeres con vestidos coloridos de pie entre tiendas de campaña en una aldea del campo de refugiados de Dadaab. Foto de Turan Şahin.

Recomendaciones

• **Dirigidas al Gobierno de Kenia (especialmente el Ministerio del Interior y el Departamento de Servicios para Refugiados (DRS)):**

Ampliar o complementar sustancialmente el Plan Shirika con un plan de acción detallado y realista a fin de aumentar la seguridad tanto de las personas refugiadas como de las comunidades de acogida, en particular durante los primeros tres años de la fase inicial de ejecución, etapa que resulta crucial. Dicho plan de acción debería elaborarse con la participación significativa de representantes de todas las partes interesadas pertinentes, incluidos el Gobierno nacional de Kenia (a través de los organismos designados, como la Comisión Nacional de Cohesión e Integración (NCIC), la Comisión Nacional de Género e Igualdad, el Comité Nacional para la Prevención y la Sanción del Genocidio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Comité Directivo Nacional para la Consolidación de la Paz y la Gestión de Conflictos del Ministerio del Interior), las personas refugiadas, las comunidades de acogida, los gobiernos de los condados, las OSC del ámbito nacional y local, y las organizaciones internacionales. Es crucial que la elaboración del plan de acción cuente también con la participación efectiva de RLO. Este proceso debe entrañar una evaluación franca de las deficiencias en materia de seguridad, sobre todo en lo que respecta a los conflictos violentos entre personas refugiadas y comunidades de acogida; personas refugiadas y pandillas y grupos armados externos, y la VSG. Para cada uno de estos ámbitos, los equipos intervinientes deben comprender los factores específicos que propician estas formas de violencia y formular respuestas minuciosas, realistas y viables que cuenten con un financiamiento suficiente y estable.

Contemplar la posibilidad de modificar y ampliar el Plan Shirika para atender las necesidades específicas en materia de seguridad de la población refugiada urbana de Kenia que vive fuera de los campamentos de Dadaab y Kakuma.

Analizar la posibilidad de modificar o ampliar el enfoque del Plan Shirika en materia de integración socioeconómica con el fin de crear mecanismos que permitan a las personas refugiadas obtener la nacionalidad keniana y pasar así de tener estatus de refugiadxs a gozar de la ciudadanía en toda su plenitud.

Tomar la iniciativa en lo atinente a impulsar, implementar y evaluar una reforma integral de los actores involucrados en la seguridad tanto de los campamentos como de los municipios

previstos, específicamente el Servicio Nacional de Policía de Kenia. Dado que los problemas que azotan a la Policía Nacional de Kenia tienen carácter sistémico, la reforma del sector de la seguridad también debe ser intersectorial, sostenida y eficaz de modo de forjar una cultura institucional caracterizada por el profesionalismo y la rendición de cuentas.

Sería recomendable poner en marcha medidas especiales, desarrolladas en colaboración con RLO y representantes de las comunidades de acogida, encaminadas a abordar la VSG y formular políticas concretas en respuesta a este problema, que abarquen el apoyo del nivel nacional y los condados a las RLO mediante programas de protección y asistencia para las mujeres y las niñas en riesgo de sufrir VSG, refugios seguros, atención médica, incluidos programas de salud mental y psicosocial, actividades comunitarias de difusión y educación, y módulos de capacitación específicos para el personal del sector de la seguridad.

Fortalecer, en coordinación con partes interesadas locales, los mecanismos informales existentes que facilitan la resolución de controversias y conflictos entre las personas refugiadas y sus comunidades de acogida en los condados de Garissa y Turkana, y sondear nuevas prácticas y políticas de mediación, tanto formales como informales, que contribuyan directamente a prevenir la violencia identitaria entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida, mediante el fomento de su condición de agentes y partes interesadas.

Adoptar una norma que ofrezca un sistema simplificado, racionalizado y uniforme para registrar e identificar a las personas refugiadas, que se ajuste a las normas del ACNUR y la Oficina Nacional de Registro (NRB) de Kenia.

Poner en marcha para el Departamento de Servicios para Refugiados un mecanismo de financiación a largo plazo que resulte suficiente y estable, y que ponga fin a su actual dependencia económica del ACNUR.

Simplificar y agilizar los trámites administrativos requeridos para que las personas refugiadas obtengan permisos de viaje o de trabajo, lo que les abriría la puerta al goce efectivo de los derechos que les garantiza la Ley de Refugiados de 2021.

Abordar las falencias en materia de coordinación e inclusión en conjunto con interlocutores de RLO de la sociedad civil keniana. Para ello, se requiere una estrategia de coordinación concreta que pueda implementarse, evaluarse y modificarse a lo largo de los 12 años de vida del Plan Shirika. En particular, es necesario crear oportunidades significativas para que las RLO participen en la elaboración, evaluación e implementación del Plan, con un enfoque menos centrado en la consulta y más orientado a efectuar una contribución significativa a la formulación de políticas.

• Dirigidas a las organizaciones internacionales y las OSC nacionales:

Basar el aprendizaje cruzado y el intercambio de experiencias tanto en las iniciativas que han sido exitosas como en aquellas que han fracasado, dentro y fuera de la región. Un participante citó como ejemplo de las enseñanzas que pueden extraerse el caso de Uganda septentrional, cuyo sistema de gestión de personas refugiadas priorizaba la autosuficiencia de las comunidades de personas refugiadas en aras de su emancipación en lugar de depender de un proceso impulsado por los donantes.

Elaborar programas más inclusivos, basados en la evidencia y en las necesidades, con el objetivo de prestar servicios más eficaces y evitar la duplicación de esfuerzos.

Integrar más a fondo en los planes y programas de las misiones la protección contra la violencia identitaria.

Esforzarse por aumentar la eficacia de la colaboración, la comunicación y el trabajo en redes entre diferentes organizaciones nacionales e internacionales, con especial hincapié en la agilización de los procedimientos de financiación, la identificación de nuevas fuentes de financiación y una mayor inclusión de las RLO como interlocutores tanto en la formulación como en la ejecución de políticas.

Elaborar programas que brinden educación tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida acerca del Plan Shirika, los beneficios de la integración socioeconómica y los derechos de las personas refugiadas, y que contrarresten de manera eficaz la desinformación y la información errónea.

Promover la incorporación de abordajes psicosociales y de salud mental en la gestión de las personas refugiadas.

Crear mecanismos más eficaces de seguimiento, evaluación y aprendizaje a fin de medir los resultados a lo largo de la ejecución del Plan, con el objeto de proporcionar información útil y oportuna a los encargados de la implementación en el ámbito del Gobierno nacional y los gobiernos locales de Kenia.

• **Dirigidas a las RLO:**

Esforzarse por aumentar la eficacia de la colaboración, la comunicación y el trabajo en redes por medio de la RELON y otros foros, con el fin de crear un consorcio de estas organizaciones dotado de mayor eficacia e influencia.



Buscar nuevas fuentes de ayuda económica que puedan complementar o sustituir los modelos tradicionales.



Poner en marcha programas educativos, tanto de forma independiente como en colaboración con ONG nacionales e internacionales, y organizaciones internacionales, a fin de mejorar la interacción con las comunidades de acogida, objetivo que incluye fomentar la creación de mecanismos de resolución de controversias.



Desarrollar enfoques sostenibles para llevar a cabo consultas periódicas con las personas refugiadas.



Abogar activamente por una inclusión más sólida, sostenible y efectiva de las RLO en el proceso de implementación y evaluación del Plan Shirika.

Referencias bibliográficas

- [1] Billy Agwanda, “Securitization and Forced Migration in Kenya: A Policy Transition from Integration to Encampment,” *Population and Development Review* March 2022 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padr.12483>
- [2] En idioma swahili, el término «shirika» expresa la idea de «unirse», «juntarse», «estar juntos».
- [3] Véanse diversas propuestas exhaustivas en el informe elaborado por Refugees International, [A Way Forward as Aid Cuts Threaten Refugee Integration in Kenya](#), julio de 2025.
- [4] Alexandra Spencer, Rufus Karanja, Andhira Yousif Kara y Caitlin Sturridge, «Failure to recognise, integrate and fund RLOs within displacement response», *Forced Migration Review* 74, octubre de 2024.
- [5] Aún se da un involucramiento muy poco significativo. Aunque algunas de las instituciones que prestan asistencia desempeñan un papel activo en la transferencia de oportunidades de financiación a las RLO (por ejemplo, Cohere en Kenia), los cambios llegan muy lentamente a los modelos de financiación del sector humanitario, las grandes ONG internacionales y el ACNUR (<https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2022-11/Refugee-Led-Organisations-in-East-Africa-Regional-Full-Report.pdf>, p. 4).
- [6] La gestión de los datos registrales de lxs refugiadxs está en manos del Departamento de Servicios para Refugiados y el organismo de la ONU para los refugiados (ACNUR), mientras que la Oficina Nacional de Registro (NRB) de Kenia se encarga de los registros de identidad nacionales. Estos dos sistemas no se comunican entre sí. La NRB reúne datos biométricos y expide el documento nacional de identidad, esenciales para acceder a servicios gubernamentales, como el registro fiscal y el permiso de conducir. Dado que la información de las personas refugiadas no está integrada al sistema de la NRB, estos son prácticamente invisibles para el Gobierno y están imposibilitados de acceder a servicios esenciales. En el caso de lxs refugiadxs urbanos, esta falta de registro resulta especialmente perjudicial. A diferencia de los que viven en campamentos y reciben algún tipo de asistencia, lxs refugiadxs urbanos deben valerse por sí mismos. Sin acceso a los servicios gubernamentales, permanecen en situación de vulnerabilidad y quedan excluidos de las oportunidades económicas. [“Removing Red Tape to Get Kenya’s Refugee Plan Right.”](#)
- [7] Como han señalado Pincock, Betts y Easton-Calabria en relación con Kakuma, en particular, el Plan Shirika, al igual que su antecesor, el Programa Kalobeyei, está inserto en una concepción general fuertemente neoliberal y económica de la política relativa a los campamentos, tanto en lo concerniente a su gobernanza interna como a la transición de este asentamiento temporal a la integración a largo plazo. Los investigadores sostienen que a los planificadores de la integración socioeconómica no se les había escapado que, pese a depender casi exclusivamente de donaciones internacionales, los campamentos también ofrecían un considerable potencial económico no solo para impulsar la independencia sino también para servir como motor

económico de las comunidades y condados circundantes, que son las regiones más pobres del país. Por otra parte, desde hacía largo tiempo el campamento de Kakuma se había considerado un modelo de innovación y creatividad, pues las personas refugiadas encontraban formas muy variadas de adaptarse a las condiciones imperantes y mejorarlas. La conjunción de la nueva legislación nacional y las políticas integrales con enfoque descendente prometía, en cierto sentido, satisfacer a medias las necesidades de los residentes de los campamentos mediante la elaboración de un plan paulatino, concreto y factible encaminado a aprovechar la energía de lxs refugiadxs y su deseo de mejorar sus condiciones a fin de avanzar hacia la independencia económica y la integración social (Kate Pincock, Alexander Betts y Evan Easton-Calabria, *The Global Governed? Refugees as Providers of Protection and Assistance*, Cambridge University Press, 2023, p. 89).

[8] En cuanto a la posible participación de las personas refugiadas en la política nacional del país, cabe mencionar varios estudios y encuestas que en general reflejan entre los residentes de los campamentos de Kakuma y Dadaab un interés muy débil por participar en los sufragios o la política nacional. Tampoco queda claro cuán vigoroso es el deseo de naturalizarse para convertirse en ciudadanos kenianos de pleno derecho. Al mismo tiempo, también es digno agregar que, para muchos residentes somalíes del campamento de Kakuma, en particular, la principal motivación para no naturalizarse plenamente era el temor a las consecuencias negativas, incluidas represalias violentas, por parte de la comunidad local (Caleb Otieno Opon, «Political Participation of Refugees: The Case of Somali and South Sudanese Refugees in Kenya», abril de 2018, <https://www.idea.int/publications/catalogue/political-participation-refugees-case-somali-and-south-sudanese-refugees>).

[9] Véase Michelle Foster y Hélène Lambert, «Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time has Come», *International Journal of Refugee Law*, volumen 28, número 4, 1 de diciembre de 2016, pp. 564-584, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eew044>

[10] Para algunas de las personas refugiadas de Kenia (aquellos procedentes de Burundi, la República Democrática del Congo, Ruanda, Sudán del Sur, Tanzania y Uganda), una alternativa para adquirir la nacionalidad sería obtener la [ciudadanía de la CAO](#). Sin embargo, en la actualidad no hay certeza alguna respecto de cómo afectará la ciudadanía de la CAO la condición de refugiado. Además, debido a que Somalia, Sudán y Etiopía no son miembros de la CAO, la mayoría de lxs refugiadxs no disponen de esta opción.

[11] Lxs refugiadxs no tienen derecho legal a constituir y registrar ONG en Kenia: este derecho está reservado a los ciudadanos kenianos. El campamento de Kakuma celebra periódicamente elecciones internas para elegir a los «líderes» del campamento que se encargarán de servir de enlace con las autoridades administrativas, sobre todo en cuestiones relacionadas con la puesta en práctica de las políticas de gobernanza. Estas elecciones son supervisadas por el Departamento de Asuntos de Refugiados de Kenia, mientras que los Servicios Jesuitas para Refugiados se ocupan de las tareas de fiscalización y registro de las elecciones. Según la última encuesta llevada a cabo por Opon, pocos residentes del campamento consideraban que estas elecciones tuvieran una gran importancia o repercusión en su vida cotidiana (Caleb Otieno Opon, «Political Participation of Refugees: The Case of Somali and South Sudanese Refugees

in Kenya», abril de 2018, <https://www.idea.int/publications/catalogue/political-participation-refugees-case-somali-and-south-sudanese-refugees>).

[12] «Las respuestas son más eficaces cuando involucran de manera activa y significativa a las personas a las que pretenden proteger y asistir. Siempre que sea posible, los actores pertinentes seguirán estableciendo y apoyando procesos consultivos que permitan a las personas refugiadas y a los miembros de la comunidad de acogida contribuir a la formulación de respuestas apropiadas, accesibles e inclusivas. Los Estados y las partes interesadas pertinentes estudiarán la mejor manera de incluir a lxs refugiadxs y a los miembros de las comunidades de acogida, en particular las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, en los foros y procesos clave, así como a los miembros de la diáspora, cuando proceda. Los mecanismos para recibir quejas e investigar y prevenir el fraude, los abusos y la corrupción ayudan a garantizar la rendición de cuentas» (Pacto Mundial sobre los Refugiados, párr. 34).

[13] Véase Tristan Harley y Harry Hobbs, «The Meaningful Participation of Refugees in Decision-Making Processes: Questions of Law and Policy», *International Journal of Refugee Law*, junio de 2020, vol. 32, núm. 2, pp. 200-226, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa010>.



el instituto auschwitz
para la prevención del genocidio
y atrocidades masivas