

# Lo pragmático de los derechos de acceso al trabajo de los refugiados en Kenia

*Nyamori Victor y Charity Wangui Ndwiga*

## Introducción

123

*Lo pragmático de los derechos de acceso al trabajo de los refugiados en Kenia*

La experiencia de Kenia con los refugiados se remonta a principios de la década de 1970, cuando el país acogió a muchos ugandeses desplazados por los golpes políticos de la época. En aquella época, aunque Kenia había ratificado la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, no existía ninguna ley o política nacional que abordara la gestión de los refugiados, ya que estos se consideraban visitantes temporales. Las personas que solicitaban asilo en Kenia podían moverse con libertad e incluso trabajar porque se esperaba que su estancia fuera breve.

Sin embargo, la situación cambió con la creciente afluencia de refugiados a Kenia a principios de la década de 1990, provocada por el conflicto y la inseguridad en Somalia, Etiopía y la región de los Grandes Lagos. Ante esta nueva realidad, el gobierno vio la necesidad de adoptar una ley que regulara el número de refugiados que llegaban al país, lo que también dio lugar a la política de campamentos y a la Ley de Refugiados de 2006. La política de campamentos en últimas confina a los refugiados y solicitantes de asilo en campamentos designados, lo cual limita así su libertad de movimiento. Por su parte, la Ley de Refugiados tipifica como delito que un refugiado se encuentre fuera de una zona designada sin autorización (con una pena de 200 dólares o seis meses de cárcel). Por tanto, aunque técnicamente los refugiados están autorizados a trabajar, el marco político dificulta que lo hagan.

Además, los refugiados en Kenia se enfrentan a varias dificultades prácticas para obtener los permisos de trabajo necesarios que les permitan trabajar de manera legal. También se enfrentan a retrasos en la determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés), lo que significa que deben permanecer como solicitantes de asilo durante largos periodos; esto no sólo les hace correr el riesgo de ser arrestados de manera arbitraria y acosados, sino que también les impide de poder acceder a una serie de servicios (como el Fondo Nacional de

Seguro de Salud, los servicios de telefonía móvil, las transferencias de dinero en efectivo a través del teléfono móvil y los servicios financieros) que podrían reforzar su capacitación económica y su participación efectiva en la economía.

Por último, la protección de los refugiados es un mandato que corresponde exclusivamente al gobierno nacional. Esto supone un reto a la luz del sistema de gobierno descentralizado de Kenia (establecido en la Constitución) porque significa que los gobiernos de los condados no tienen ni la autoridad ni los medios financieros para participar directamente en la gestión de los refugiados. Por lo tanto, los refugiados experimentan desafíos a nivel local cuando se trata de su inclusión en los servicios y recursos que afectan a sus medios de subsistencia, nivel de vida y bienestar subjetivo.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en enero de 2021 había 508 033 refugiados en Kenia. De ellos, casi la mitad (44 %) vive en el campo de refugiados de Dadaab, el 40 % en el de Kakuma y el 16 % en zonas urbanas, sobre todo en Nairobi (ACNUR Kenia, 2021a). El número de refugiados no hará más que aumentar en un futuro próximo, teniendo en cuenta el conflicto que se está produciendo en los países vecinos y en la región de África Oriental. Por lo tanto, encontrar soluciones a la situación de los refugiados en Kenia es una preocupación urgente.

Permitir que los refugiados construyan una vida en su nuevo país mediante la inclusión socioeconómica es importante porque les ayuda a sentirse parte de la sociedad y les capacita para participar y contribuir al desarrollo del país receptor. Rauf Mazou, Alto Comisionado Adjunto del ACNUR para Operaciones, afirmó que la inclusión socioeconómica de los refugiados es vital para los esfuerzos del ACNUR por proteger y ayudar a los refugiados: “[la respuesta del ACNUR] no puede consistir sólo en la distribución de alimentos cada mes; nuestra respuesta debe consistir también en abordar las esperanzas de las personas, sus expectativas y su voluntad de ser incluidas en la sociedad en la que se encuentran” (Rummery, 2019).

Este capítulo explora el camino de los refugiados hacia la inclusión económica en Kenia. Comienza con un análisis en profundidad de la situación de los refugiados en Kenia, luego pasa a analizar el marco jurídico de Kenia en relación con la protección de los refugiados, después explora los retos a los que se enfrentan para lograr la inclusión económica y concluye con algunas reflexiones sobre el camino a seguir.

## Análisis de la situación Política de campamentos

Kenia opera bajo una política de campamentos y tiene dos grandes campos de refugiados: Dadaab y Kakuma. Además de estos dos campos, en 2015 se creó un nuevo asentamiento integrado para la comunidad de acogida y los refugiados, conocido como Kalobeyei.

El campo de refugiados de Dadaab se creó en 1992 y está situado en el noreste de Kenia, en el condado de Garissa. Este campamento comprende cuatro secciones: Dagahaley, Hagadera, Ifo e Ifo2. El campamento se encuentra en una región árida y semiárida marginada en la que los refugiados tienen restringido el desplazamiento o la búsqueda de un medio de vida sostenible o de actividades de subsistencia y que, además, se ve afectada por los constantes conflictos y el empobrecimiento general (Oka y Gengo, 2020). Según Amnistía Internacional (2016), el campo de refugiados de Dadaab ha enfrentado algunos problemas operativos, como la decisión del gobierno keniano de cerrarlo y devolver a sus refugiados a Somalia<sup>1</sup>.

A pesar de este hecho, Dadaab tiene una economía próspera que no ha sido explorada o explotada en su totalidad. En 2019, se llevó a cabo un análisis del sistema de mercado titulado *Doing Business in Dadaab* (“Hacer negocios en Dadaab”) como parte de una colaboración global en curso entre la Organización Internacional del Trabajo y el ACNUR sobre el diseño y la aplicación de enfoques basados en el mercado para los medios de vida de los refugiados y las comunidades de acogida. Según este informe, “los intercambios de mercado entre los refugiados y las comunidades de acogida son habituales, y algunos refugiados son contratados de manera informal por miembros de la comunidad de acogida para cuidar su ganado” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019, vi). También señala que existe una buena relación social entre anfitriones y refugiados, ya que comparten idioma y cultura, lo que ha dado lugar a matrimonios mixtos en la comunidad.

Según el ACNUR y los medios de comunicación kenianos, la Unión Europea, que ha sido uno de los principales donantes de las operaciones de refugiados en Kenia, prometió en 2019 unos cinco millones de euros para el Plan de Desarrollo Socioeconómico Integrado de Garissa, un proyecto destinado a mejorar las oportunidades de subsistencia

1 Posteriormente, el Tribunal Superior de Kenia falló en contra de la legalidad de esta solicitud, ya que no se consultó a los refugiados sobre su voluntad de regresar (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019).

entre los refugiados y la comunidad de acogida en el condado de Garissa<sup>2</sup>. Sin embargo, la restricción al movimiento en Dadaab ha hecho que los refugiados no puedan aprovechar las oportunidades de empleo y medios de vida fuera del campamento.

El segundo campamento, Kakuma, se creó en 1992 en el noroeste de Kenia, en el condado de Turkana, con el objetivo de acoger a los refugiados que huían de la Segunda Guerra Civil de Sudán (1987-2005). El campamento ha crecido desde entonces y ahora alberga a refugiados de Burundi, la República Democrática del Congo, Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Sudán (Corporación Financiera Internacional, 2018). Según datos del ACNUR y del gobierno de Kenia (2021), Kakuma acoge actualmente a unos 203 000 refugiados, la mayoría de ellos procedentes de Somalia y Sudán del Sur. Al igual que Dadaab, Kakuma también se encuentra en tierras áridas y semiáridas y se enfrenta a retos como la restricción de movimientos y los conflictos persistentes (Oka y Gengo, 2020).

Kakuma tiene una vibrante economía informal, con muchas tiendas que sirven al campo y a la comunidad de acogida. Los refugiados que han encontrado oportunidades de trabajo están empleados en su mayoría en el sector informal; los pocos que tienen un empleo formal trabajan con organizaciones no gubernamentales que operan en el campamento. Se ha comprobado que los refugiados y los miembros de la comunidad de acogida tienen microempresas, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayor actividad del condado. Estos negocios en Kakuma corresponden a refugiados que trabajan por cuenta propia y operan de manera informal, y rara vez emplean a más de una persona (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018). Según un estudio de la Corporación Financiera Internacional (2018), la economía del campamento y la ciudad de Kakuma se estima en 56 millones de dólares al año, con base en el consumo de los hogares. Esta cifra sería mayor si los refugiados disfrutaran de libre movilidad, ya que aumentaría sus posibilidades de hacer crecer los negocios existentes.

Por último, el asentamiento integrado de Kalobeyei (que no se considera un campo de refugiados porque, a diferencia de Dadaab y Kakuma, se creó para que los refugiados y la comunidad de acogida vivan en un solo asentamiento integrado) fue concebido como una iniciativa conjunta del gobierno del condado de Turkana y el ACNUR en 2015. Según el ACNUR (2020), el asentamiento integrado tiene una población

---

2 El 3 de octubre de 2019, la página de Facebook del ACNUR Kenia reconoció esta promesa de la Unión Europea. Véase <https://bit.ly/3nGENHm>.

de 96 666 refugiados y solicitantes de asilo registrados. Se diseñó para que los refugiados dejaran de depender de la ayuda humanitaria y pasaran a ser autosuficientes. Según Alexander Betts et al. (2018), este modelo gira en torno a la idea de promover mayores oportunidades de interacción entre los refugiados y la comunidad de acogida en el lugar donde se encuentra el campamento y sus alrededores.

Para medir la autosuficiencia de los refugiados en este sentido, Betts et al. (2019) han identificado las condiciones, o factores facilitadores, que deben estar presentes. Según los autores, dichos factores facilitadores incluyen el entorno (por ejemplo, la normativa), el acceso a los bienes públicos, el acceso a los mercados, el acceso a las redes empresariales y los activos (por ejemplo, el capital humano). Por desgracia, la estrategia de autosuficiencia del campamento puede seguir siendo un espejismo a la luz de la restricción de movimientos dentro de la zona.

### *Refugiados en zonas urbanas*

Aunque Kenia aplica una política de campamentos<sup>3</sup>, algunos refugiados se han asentado en zonas urbanas. Los datos del ACNUR muestran que hay 80 750 refugiados en zonas urbanas en todo el país (ACNUR Kenia, 2021b). Los refugiados se trasladan de los campamentos a las zonas urbanas por varias razones, entre ellas para poder acceder a la educación y a la asistencia médica especializada; sin embargo, para la mayoría de estas personas, la razón principal es mejorar su calidad de vida. En la ciudad, los refugiados y solicitantes de asilo suelen encontrar empleo informal como guardias, trabajadores domésticos, porteros, dependientes de tiendas y propietarios de pequeños negocios informales. Su dependencia del empleo informal se debe sobre todo a los problemas con la documentación, ya sea por el retraso en la obtención del documento de identidad o por la falta de documentos como resultado de los cuellos de botella legales y administrativos.

---

3 En 2014, el gobierno de Kenia adoptó la Ley de Reforma de la Ley de Seguridad, que introdujo modificaciones clave en la Ley de Refugiados de 2006. Esta reforma hizo permanente la política de campamentos, y estableció que toda persona que haya solicitado el reconocimiento de su estatus de refugiado y todo miembro de su familia deberán permanecer en el campamento de refugiados designado hasta que concluya la tramitación de su estatus. La reforma también solidificó el hecho de que la ley de 2006 hace ilegal que los refugiados abandonen el campamento sin el permiso del funcionario del campo de refugiados.

## El marco jurídico *Derecho internacional*

Kenia es parte de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconocen el derecho al trabajo para todos, incluidos los refugiados. Es importante destacar que el derecho al trabajo ha sido reconocido como esencial para la garantía de otros derechos y como “una parte inseparable e inherente de la dignidad humana” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2006).

128

Nyamori Victor y Charity Wangui Ndwiga

El apartado 1 del artículo 17 de la Convención sobre los Refugiados de 1951 prevé un empleo asalariado para los refugiados que se encuentren legalmente en su país de asilo<sup>4</sup>. Este artículo debe leerse a la luz del artículo 6 de la Convención<sup>5</sup>; en conjunto, estas dos disposiciones “exigen que los refugiados que se encuentren legalmente y tengan derecho a un empleo asalariado estén exentos de cualquier requisito para obtener permisos de trabajo si no pueden cumplir con esos requisitos debido a las dificultades que resulten de su desplazamiento forzado” (Asylum Access y Refugee Work Rights Coalition, 2014, p. 12)<sup>6</sup>.

Por su parte, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra de manera explícita el derecho al trabajo para todos y, en concreto, señala las responsabilidades de los Estados a la hora de garantizar la realización de este derecho. Estas responsabilidades incluyen “programas, políticas y técnicas de orientación y formación técnica y profesional para lograr un desarrollo económico, social y cultural constante y un empleo pleno y productivo en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo”. Esto, en esencia, significa que el país de

---

4 La disposición dice lo siguiente: “El Estado contratante concederá a los refugiados que permanezcan legalmente en su territorio el trato más favorable concedido a los nacionales de un país extranjero en las mismas circunstancias, en lo que se refiere al derecho a ejercer un empleo asalariado”.

5 El artículo 6 dice: “A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘en las mismas circunstancias’ implica que cualquier requisito (incluidos los relativos a la duración y las condiciones de estancia o residencia) que el individuo concreto tendría que cumplir para el disfrute del derecho en cuestión, si no fuera un refugiado, debe ser cumplido por él, con la excepción de los requisitos que por su naturaleza un refugiado es incapaz de cumplir”.

6 El apartado 3 del artículo 17 dice: “Los Estados contratantes considerarán favorablemente la posibilidad de asimilar los derechos de todos los refugiados en materia de empleo asalariado a los de los nacionales y, en particular, de los refugiados que hayan entrado en su territorio en virtud de programas de contratación de mano de obra o de regímenes de inmigración”.

asilo debe garantizar que estas cosas se realicen no sólo para los ciudadanos sino también para los refugiados.

### *Derecho doméstico*

La Constitución keniana no incluye disposiciones específicas en relación con los refugiados y los solicitantes de asilo<sup>7</sup>, pero su progresiva Carta de Derechos brinda una base clara para los derechos generales de los que deben disfrutar todos. Además, los tribunales kenianos han intervenido para llenar este vacío defendiendo los derechos de los refugiados previstos en los instrumentos internacionales y regionales. Por ejemplo, en 2017, el Tribunal Superior de Kenia defendió las obligaciones del país relacionadas con los refugiados en virtud del derecho internacional, al reafirmar que cualquier instrumento relacionado con los refugiados que haya sido ratificado por el gobierno forma parte de la legislación keniana<sup>8</sup>.

La Constitución de 2010 se basa en y complementa las disposiciones específicas de la Ley de Refugiados de 2006, que describen el trato y los procedimientos relacionados con los refugiados y los solicitantes de asilo en Kenia. Según la Ley de Refugiados, los refugiados deben recibir un documento de identidad y estar protegidos contra el arresto, la detención y la expulsión arbitrarios.

En Kenia, el derecho a trabajar se contempla en la Ley de Ciudadanía e Inmigración de 2011<sup>9</sup> y no en la Ley de Refugiados de 2006. La Ley de Ciudadanía e Inmigración es la misma que regula la expedición de permisos de trabajo a los extranjeros. La ley y su reglamento establecen que los refugiados y sus cónyuges pueden solicitar y obtener un permiso de trabajo de clase M de forma gratuita. También menciona que los solicitantes de asilo no pueden solicitar permisos de trabajo de clase M. Mientras tanto, la Ley de Refugiados establece que para que un refugiado pueda conseguir un empleo asalariado, debe estar sujeto a las mismas restricciones que los extranjeros.

7 El artículo 2 (6) de la Constitución de 2010 establece lo siguiente: “todo tratado o convenio ratificado por Kenia formará parte de la legislación de Kenia en virtud de esta Constitución. Esta disposición hace que los convenios internacionales que Kenia ha ratificado sean jurídicamente vinculantes, uno de los cuales es la Convención de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”.

8 *Kenya National Commission on Human Rights and Another v. Attorney General and 3 Others*, 277 de 2016 (9 de febrero de 2017).

9 El artículo 41(2) dice: “Sin perjuicio de cualquier otra disposición de esta Ley, y con sujeción a las disposiciones de cualquier otra ley escrita, una persona a la que se le expida un permiso de trabajo de la clase M podrá ejercer cualquier ocupación, comercio, negocio o profesión, y los artículos 34, 35 y 36 no se aplicarán a un hijo de esa persona”.



La condición anterior es la que crea la principal barrera para que un refugiado pueda acceder a un empleo asalariado y, más concretamente, al permiso de trabajo de clase M. Esto se debe a que las disposiciones no tienen en cuenta las circunstancias únicas en las que uno se convierte en refugiado y lo diferentes que son de las circunstancias de un extranjero.

En pocas palabras, el proceso de solicitud del permiso de trabajo de clase M requiere que el refugiado presente una solicitud ante el Departamento de Inmigración y Registro de Personas. Esto se hace a través de un portal en línea que es el estándar para todas las solicitudes de permiso de trabajo. Después, el solicitante debe adjuntar una carta de presentación detallada y firmada por el empleador/organización/por sí mismo, dirigida al director general de los servicios de inmigración; copias de sus cartas de reconocimiento o del documento de viaje convencional; dos fotos recientes a color de tamaño carné; su situación migratoria en el país; un certificado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la organización en vigor para los nuevos casos; y, lo más importante, una carta de recomendación de la Secretaría de Asuntos de los Refugiados. Toda esta documentación debe cargarse en la plataforma de ciudadanía electrónica.

Una de las preguntas que se formulan como parte del proceso de solicitud es: “¿Qué medidas ha tomado para confirmar que las aptitudes/cualificaciones solicitadas no están disponibles a nivel local?”. Esta pregunta perjudica a los refugiados porque sugiere que no se les puede conceder un permiso de trabajo a menos que las competencias o cualificaciones que tienen no puedan adquirirse de los nacionales del país. La pregunta también sugiere que el refugiado ya tiene una oferta de trabajo, lo que en la mayoría de los casos no es así. Esto se debe a que los refugiados son migrantes forzados y no se encuentran en el país de asilo por falta de capacitación económica, sino por su seguridad. Vincular su acceso al permiso de trabajo de clase M a un empleador con una oportunidad de trabajo disponible deja fuera a la mayoría de ellos.

### *El proyecto de ley de refugiados de 2019*

En 2019, el gobierno publicó un proyecto de ley de refugiados que alinearía la Ley de Refugiados de 2006 con la Constitución de 2010 y también permitiría que hubiera disposiciones progresivas para mejorar la protección de los refugiados en Kenia. La Ley de Refugiados de 2006, al haber sido promulgada antes de la Constitución de 2010, tiene muchas cláusulas alineadas con las antiguas estructuras administrativas nacionales que fueron remodeladas con la nueva Constitución. El proyecto de ley ha pasado por varias fases de desarrollo legislativo, incluida la

participación pública. La cláusula 28 del proyecto de ley establece una disposición progresiva que reconoce la contribución de los refugiados a la economía nacional. También establece que “se permitirá a los refugiados contribuir al desarrollo económico y social de Kenia al facilitar el acceso y la expedición de la documentación necesaria en ambos niveles de gobierno”. Las organizaciones que presionan para que se modifique el proyecto de ley han propuesto una redacción explícita que reconozca el derecho de los refugiados al empleo en Kenia. En febrero de 2021, el proyecto no se había convertido en ley.

### *Reciente evolución de la política de acceso al trabajo de los refugiados*

Para seguir siendo relevante en el discurso internacional sobre la protección de los refugiados y la labor humanitaria, Kenia ha participado de manera activa en distintas plataformas que debaten políticas progresistas para mejorar el acceso de los refugiados y solicitantes de asilo al trabajo y la autosuficiencia. En septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Kenia fue elegida para ser uno de los países implicados en el despliegue y la aplicación del Marco Integral de Respuesta a los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) de la declaración. Los cuatro objetivos del CRRF incluyen un llamado para mejorar la autosuficiencia de los refugiados.

Además, en 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó el Pacto Mundial sobre los Refugiados, de carácter no vinculante, con una fuerte participación y compromisos de Kenia durante su aprobación. Sin embargo, la situación del país en cuanto a la formación de una base para la autosuficiencia sigue siendo sombría, y no se ha hecho mucho para anclar los compromisos del pacto en las políticas nacionales (Nyamori 2018).

### *Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) sobre el acceso al trabajo*

Para enmascarar su lamentable fracaso a la hora de incorporar los compromisos globales en políticas nacionales viables, Kenia ha seguido participando en foros regionales para mostrar su retórica sobre la autosuficiencia de los refugiados y el acceso al trabajo para ellos. Por ejemplo, en 2017, Kenia acogió una cumbre de la IGAD en la que los Estados miembros adoptaron la Declaración de Nairobi sobre Soluciones Duraderas para los Refugiados Somalíes que avanzaba en la inclusión de los refugiados. Como parte de sus compromisos en el marco de esta

declaración, Kenia se comprometió a asignar recursos para ampliar las oportunidades económicas y los servicios sociales en las zonas de acogida de refugiados; emprender medidas de autosuficiencia e inclusión para los refugiados; y facilitar y ampliar la infraestructura empresarial y las oportunidades de medios de vida sostenibles (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, 2017).

Además, en marzo de 2019, Kenia fue uno de los Estados miembros de la IGAD que firmó la Declaración de Kampala sobre Empleo, Medios de Vida y Autosuficiencia. Esta declaración tiene como objetivo promover las oportunidades de subsistencia y la inclusión económica de los refugiados mediante el fortalecimiento de las políticas relacionadas con la libertad de circulación y el acceso al mercado laboral y los servicios en la región de la IGAD (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, 2019).

Hasta la fecha, a pesar de estos compromisos, se puede decir que se ha logrado poco o ningún progreso. La llamada secretaría del CRRF en Kenia, dirigida por el departamento gubernamental que se encarga de los refugiados, sólo ha celebrado una reunión desde su creación. Si bien algunos autores señalan que el proyecto de ley de refugiados de 2019 es un paso adelante positivo en la medida en que se enmarca en el ala más grande del CRRF, el Pacto Mundial sobre los Refugiados y las declaraciones de la IGAD (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019), ha habido malestar entre los legisladores por tener una disposición explícita en la nueva ley que concede a los refugiados el derecho a trabajar de manera legal en detrimento de los nacionales.

### **Retos para la inclusión económica de los refugiados en Kenia**

Como señalamos antes, los refugiados tienen derecho a un empleo formal, dado que técnicamente pueden acceder a permisos de trabajo, buscar y obtener un empleo, y crear un negocio (Corporación Financiera Internacional, 2018). Sin embargo, esta posibilidad de inclusión económica está restringida por una serie de retos concretos, como se expone a continuación.

#### *Restricciones a la circulación*

La libertad de circulación se concede a los refugiados en virtud de los instrumentos internacionales y regionales de los que Kenia es parte. Entre ellos se encuentra la Convención sobre los Refugiados de 1951, cuyo artículo 26 protege específicamente la libertad de circulación de

los refugiados. La convención permite a los refugiados elegir su lugar de residencia y circular libremente por el territorio del país de acogida, sujetos a las normas aplicables a las personas en circunstancias similares.

Sin embargo, Kenia ha practicado una estricta política de campamentos —por la cual los refugiados deben permanecer en unos campamentos designados— durante bastante tiempo, una práctica que está respaldada por la Ley de Refugiados de 2006. Esto limita el derecho de los refugiados a circular libremente por el país. La Ley de Refugiados tipifica como delito el tránsito fuera de las zonas designadas sin un pase de circulación. La pena por hacerlo es una multa de 200 dólares o seis meses de prisión (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo, 2019).

Según Roger Zetter y Héloïse Ruaudel (2016), estas restricciones “agravan la dificultad de acceso al empleo al limitar el abanico de posibles oportunidades de trabajo u ocupaciones” (p. 13) para los refugiados. Además, como señala Naohiko Omata (2020), la limitación de la circulación se suma a la ya difícil situación a la que se enfrentan los refugiados que intentan disfrutar de un medio de vida digno. La ley de Kenia que limita la circulación de los refugiados está en vigor a pesar de que los Estados miembros de la IGAD, incluido Kenia, han decidido asumir la responsabilidad colectiva de crear puestos de trabajo, mejorar los medios de subsistencia y garantizar la autosuficiencia de los refugiados. Para ello, se han comprometido a garantizar que los refugiados disfruten de libertad de circulación (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, 2019).

A pesar de la estricta política de acampada de Kenia, algunos refugiados han dominado el arte de vivir de manera ilegal en zonas urbanas. Sin embargo, se enfrentan a un acoso constante y a detenciones arbitrarias por parte de los organismos de seguridad con el pretexto de verificar su identidad.

### *Retraso en el proceso de determinación de la condición de refugiado*

Caroline Nalule y Derya Ozkul (2020) afirman que “la responsabilidad principal de los refugiados —y, por tanto, de la determinación de la condición de refugio— corresponde a los Estados, pero el ACNUR lleva a cabo la determinación del estatuto de refugiado cuando los Estados no quieren o no pueden hacerlo”. Se espera que una vez determinada la condición de refugio, esa persona pueda empezar a acceder a otros derechos y obligaciones. En Kenia, sin embargo, el proceso de determinación de la condición de refugio está plagado de problemas

que afectan la rapidez con la que se cambia la condición legal de solicitante de asilo a refugiado. Según el Consejo Noruego para los Refugiados (2017), puede llevar desde varios meses hasta varios años, es decir, más de los noventa días estipulados en la Ley de Refugiados. El retraso en la documentación significa que los refugiados no pueden acceder al empleo, que depende de tener el documento correcto (Zetter y Ruaudel, 2016). Lo que complica aún más las cosas es el hecho de que completar el RSD no significa automáticamente poder acceder a un empleo formal y buscar la igualdad salarial: primero el refugiado debe obtener un permiso de trabajo de clase M.

Aunque la Ley de Ciudadanía e Inmigración de Kenia establece una vía legal clara para los extranjeros que deseen acceder a un permiso de trabajo, como se comentó en el apartado anterior, la práctica sobre el terreno muestra una situación preocupante. Según la experiencia de los autores, el gobierno no expide permisos de trabajo a los refugiados, salvo en algunos casos aislados. Las solicitudes a través del portal en línea del gobierno suelen quedar pendientes durante varios años. Según una reciente carta de rechazo vista por los autores y emitida en agosto de 2020, el director general de los servicios de inmigración respondió al solicitante con una respuesta de una sola línea: "EL TRABAJO LO PUEDEN HACER LOS KENIANOS". Esto es una prueba de la discriminación que encuentran los refugiados para acceder al trabajo (Anónimo, 2020).

Como concluyen Zetter y Ruaudel (2016), esta situación restrictiva refleja la mítica preocupación del Gobierno de que conceder a los refugiados el derecho al empleo promovería la residencia de larga duración e introduciría la competencia con los kenianos en un mercado laboral ya congestionado.

### *Falta de recursos*

Los refugiados suelen tener pocos bienes personales de valor material sustancial. Según Betts et al. (2019), sólo el 5 % de los hogares de refugiados en Kakuma y Kalobeyei tiene una radio, el 1 % tiene una televisión y el 0,6 % tiene un ordenador, lo que limita su acceso a la información y, a su vez, su capacidad para buscar oportunidades de empleo. La falta de estos bienes también refleja el hecho de que los refugiados no disponen de ingresos adicionales para invertir en aparatos que puedan fomentar la autosuficiencia. Además, su acceso a recursos como la tierra, los ríos y los bosques suele estar limitado por las regulaciones informales impuestas por las poblaciones locales de acogida (Betts et al., 2019). Como resultado, la obtención de capital para iniciar y mantener un negocio puede ser extremadamente difícil.

La falta de documentación empresarial (como los permisos de negocio) es otro factor que restringe el acceso de los refugiados a los recursos que puedan ayudarles a poner en marcha, dirigir y ampliar sus empresas. La mayoría de las oportunidades financieras disponibles (como los préstamos empresariales) requieren que las empresas estén registradas y tengan una cuenta bancaria. Las empresas dirigidas por refugiados no suelen estar registradas y carecen de la documentación adecuada, lo que dificulta el acceso a dichas oportunidades.

### *Relaciones entre la comunidad receptora y los refugiados*

Aunque los refugiados y los miembros de la comunidad receptora comparten a veces una misma lengua, religión y cultura, no siempre es así y puede plantear problemas. Mientras que en Dadaab los conflictos entre la comunidad receptora y los refugiados se han resuelto en gran medida de forma amistosa debido a la homogeneidad cultural, en Kakuma y Kalobeyi los refugiados y las comunidades receptoras tienen culturas diferentes, lo cual ha provocado conflictos entre ellos y dificultades para encontrar soluciones (Oka y Gengo, 2020).

Además, las comunidades receptoras tienen a veces una percepción negativa de los refugiados basada en la suposición de que los refugiados reciben apoyo financiero del ACNUR y de las organizaciones no gubernamentales, lo cual los hace ricos pero al mismo tiempo un lastre para la economía. Esta percepción ha contribuido a que “los kenianos vean a los refugiados y a los solicitantes de asilo con recelo, lo que, a su vez, ha provocado un creciente sentimiento de xenofobia hacia los refugiados en el país” (Consortio de Refugiados de Kenia, 2015, p. 1). Estas percepciones suponen un importante obstáculo para la integración social y la inclusión económica de los refugiados.

### **Conclusión y recomendaciones**

Como demuestra el análisis contextual de la situación de los refugiados en Kenia, el camino hacia la autosuficiencia a través de la inclusión económica es arduo. Esto puede deberse a que las comunidades receptoras no entienden quién es un refugiado, a que el gobierno descuida su papel en la protección de los refugiados o a la falta de un marco legislativo y político adecuado que fomente la autosuficiencia y la inclusión económica de los refugiados y solicitantes de asilo. Aunque los refugiados llevan tiempo en Kenia, el gobierno sigue ignorándolos y negándoles el acceso a los derechos básicos que garantizarían su participación activa en la economía.

Aunque la concientización del público en general sobre la situación de los refugiados en el país puede resolver parte del problema, debería ir acompañada de una vigorosa campaña de promoción y presión dirigida al gobierno de Kenia y a las autoridades locales. Esto ayudaría a aumentar la comprensión y a dismantlar la discriminación y las privaciones que dejan a los refugiados en el olvido desde el punto de vista económico.

La legislación es el primer paso para mejorar el entorno político que afecta a los refugiados. El proyecto de ley de refugiados de 2019 ofrece una oportunidad para que Kenia se sitúe entre sus pares y promulgue una ley que reconozca el derecho de los refugiados a trabajar y a realizar actividades remuneradas. Esta ley debería establecer procedimientos y plazos claros para el acceso de los refugiados a los permisos de trabajo.

Permitir la libertad de circulación de los refugiados es otro componente clave para aumentar la inclusión y el acceso a las oportunidades de trabajo. A través de la Ley de Refugiados, el gobierno de Kenia debe garantizar que se proteja y mejore el derecho a la libertad de circulación de los refugiados.

El acceso a la documentación adecuada —incluidos el registro rápido, el RSD y los permisos de trabajo— es otro aspecto que debe cambiar para permitir a los solicitantes de asilo y a los refugiados una vida significativa de autosuficiencia. Para empezar, el gobierno debería eliminar todos los cuellos de botella en el acceso a los permisos de trabajo de clase M. Además, la nueva legislación debería permitir a los solicitantes de asilo y a los refugiados acceder a las oportunidades de trabajo asalariado con sólo los documentos de registro.

Por último, está el problema de la documentación de los refugiados, que a veces no es reconocida por las autoridades locales como una forma válida de identificación. Deben tomarse las medidas adecuadas para garantizar que todas las agencias y departamentos kenianos reconozcan la documentación de los refugiados como una forma aceptable de identificación que puede utilizarse para obtener servicios en el sector socioeconómico, como la banca. El camino hacia la autosuficiencia puede ser turbio, pero estos pasos prácticos y graduales ofrecen la oportunidad de garantizar que nadie se quede atrás.

## Referencias

- ACNUR Kenia. (2021a). *Figures at a Glance*. <https://www.unhcr.org/ke/figures-at-a-glance>
- . (2021b). *Urban areas*. <https://www.unhcr.org/ke/urban-areas>



- ACNUR Kenia y Gobierno de Kenia. (2021). *Kenya operation statistics*. <https://www.unhcr.org/ke/857-statistics.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). *The Kalobeyei integrated socio-economic development program (KISEDEP)*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- . (2020). *Kalobeyei settlement*. <https://www.unhcr.org/ke/kalobeyei-settlement>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Doing business in Dadaab Kenya: Market systems analysis*. Organización Internacional del Trabajo.
- Amnistía Internacional. (2016). *Nowhere else to go: Forced return of Somali refugees from Dadaab Refugee Camp*. Amnistía Internacional.
- Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo. (2017). *Nairobi Declaration on durable solutions*. Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo.
- . (2019). *Kampala Declaration on jobs, livelihoods, and self-reliance for refugees, returnees, and host communities in the IGAD region*. Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo.
- Anónimo. (2020). Entrevista con los autores. 2 de noviembre.
- Betts, A., Omata, N., Rodgers, C., et al. (2019). *The Kalobeyei Model: Towards self-reliance for refugees?* Refugee Studies Centre.
- Betts, A., Omata, N. y Sterck, O. (2018). *Refugee economies in Kenya*. Refugee Studies Centre.
- Coalición para el Acceso al Asilo y los Derechos Laborales de los Refugiados. (2014). *Global refugee work rights report: Taking the movement from theory to practice*. Asylum Access.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (2006). *Observación General 18: El derecho al trabajo*. UN Doc. E/C.12/GC/18.
- Consejo Noruego para los Refugiados. (2017). *Recognizing Nairobi's refugees*. Consejo Noruego para los Refugiados.
- Consortio de Refugiados de Kenia. (2015). *Myths and truths: The facts about refugee self-sufficiency and economic contribution in Nairobi*. Consortio de Refugiados de Kenia y Consejo Danés para los Refugiados.
- Corporación Financiera Internacional. (2018). *Kakuma as marketplace*. Corporación Financiera Internacional.
- Nalule, C. y Ozkul, D. (2020). Exploring RSD handover from UNHCR to states. *Forced Migration Review* 65.
- Nyamori, V. (2018, diciembre 24). Global compact on refugees must be quickly anchored in national policy. *Daily Nation*. <https://rb.gy/auqxbt>



Oka, R. y Gengo, R. (2020). *The political economy of refugee-host integration in Kenya*. USAID.

Omata, N. (2020). Refugee livelihoods: A comparative analysis of Nairobi and Kakuma Camp in Kenya. *Wiley Online*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/disa.12451>

Rummery, A. (2019). *Why Including Refugees Makes Economic Sense*. ACNUR USA. <https://www.unhcr.org/en-us/news/stories/2019/4/5c9caee84/including-refugees-makes-economic-sense.html>

Zetter, R. y Ruaudel, H. (2016). *Refugees' right to work and access to labor markets: An assessment*. KNOMAD.