

El desplazamiento forzado: una cuestión de desarrollo con elementos humanitarios

Niels Harild

El trabajo con el desplazamiento forzado provocado por el conflicto se encuentra en un momento crucial, en un punto de inflexión. Ahora es el momento de consolidar el reconocimiento global de que el reto del desplazamiento forzado también es una parte integral de los planes de desarrollo.

En la actualidad se estima que hay unos 60 millones de refugiados y de personas desplazadas internas en el mundo. Los retos sociales, económicos y fiscales relacionados aumentan si tenemos en cuenta a las poblaciones de acogida y de retorno afectadas. Además, el tiempo medio que la gente pasa en situación de desplazamiento ha ido creciendo y es probable que lo siga haciendo si no se plantea un proceso de paz para muchos de los conflictos en curso.

Son pocas las personas desplazadas capaces actualmente de beneficiarse de alguna de las tres “soluciones duraderas”. El reasentamiento en terceros países es limitado en número y muy caro; la repatriación voluntaria se ve entorpecida por la falta de estabilidad y de paz; y la integración local completa y la naturalización a menudo quedan bloqueadas por las restricciones políticas, por lo que la mayoría de los desplazados viven en una situación de “desplazamiento prolongado”. Cada vez más personas desplazadas acaban residiendo en zonas urbanas, entremezcladas con las comunidades locales aunque a menudo no se benefician de los servicios básicos del mismo modo que ellas y se les excluye del mercado de trabajo oficial y de las oportunidades de negocio. Durante desplazamientos importantes, el impacto socioeconómico y macroeconómico sobre las comunidades y los países de acogida puede ser sustancial. Entre las necesidades de los desplazados y de las poblaciones de acogida predominan las de desarrollo.

Retos, obstáculos, oportunidades

Aunque es evidente que siempre se necesita aumentar la asistencia humanitaria, sencillamente no hay forma de que la financiación y los enfoques humanitarios puedan cubrir las actuales necesidades de desplazamiento, ni mucho menos resolverlas. Dada la falta de éxito que han tenido las partes interesadas nacionales e internacionales a la hora de abordar las

causas de los conflictos actuales, estos tienden a perdurar sin ninguna resolución a la vista. Sin embargo, los encargados de la formulación de políticas, los planificadores y otros actores ven el desplazamiento como un gran problema humanitario. Ignoran su inevitable longevidad y la respuesta típica suele ser cortoplacista, aunque reconocemos cada vez más que el sistema actual no funciona.

Las agencias humanitarias no están equipadas para abordar las necesidades de desarrollo a largo plazo de quienes se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado y, sin embargo, esa ha sido la situación por defecto durante muchos años. Si el marco político se queda en un tipo de ayuda humanitaria cortoplacista, cabrá la posibilidad de que se promueva la exclusión, la pobreza, la degradación, la posible radicalización,



Niños de la tercera generación de refugiados caminando hacia la escuela en el campo de refugiados de Ban Mai Nai Soi, en la frontera entre Tailandia y Myanmar. Junio de 2014.

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

y la aparición de nuevos conflictos y violencia así como una importante presión económica y fiscal en los países de acogida.

Los problemas en un enfoque inherentemente humanitario se ven a agravados cuando los encargados de la formulación de políticas se centran en las repercusiones negativas de la llegada de las personas desplazadas e ignoran las positivas. A menudo culpan a las personas desplazadas de otros males que ya existían y ponen en práctica políticas restrictivas y cortas de miras más que abordar el problema de una forma más conjunta y alternativa.

Esto refleja una falta de entendimiento de las implicaciones sociales, económicas, fiscales y de seguridad a corto y largo plazo del desplazamiento prolongado. A veces existe un deseo deliberado de no querer entender esas implicaciones por temor a que atenten contra las opiniones políticas o tendencias cortoplacistas, lo que les supondría perder votos en las elecciones. Por tanto, las personas desplazadas acaban siendo víctimas de las políticas locales. Esta espiral negativa debe revertirse.

En términos prácticos supondría reconocer el derecho de las personas desplazadas a trabajar y a disfrutar de libertad de circulación. Estas necesitan que se las considere como

potenciales activos para el crecimiento y el desarrollo local más que como una carga. Para que esto ocurra es necesario que los Gobiernos afectados y sus asociados entiendan que el desplazamiento forzado es una cuestión de desarrollo central y que, como tal, cabe incluirla en los planes nacionales dedicados a esta cuestión, aunque las imperiosas necesidades humanitarias actuales

obliguen a los actores humanitarios a seguir colaborando.

Existen cada vez más pruebas analíticas y operativas de los beneficios que tienen para el desplazamiento los enfoques innovadores y que estén liderados por el desarrollo. Unos pocos países han empezado a incluir los retos de los desplazamientos en sus planes de desarrollo y están sentando las bases para que los actores respalden los esfuerzos nacionales mediante préstamos o subsidios. El Banco Mundial está abordando seriamente el desplazamiento forzado en términos de trabajo analítico, diálogo político, operaciones y nuevas opciones de financiación, y su alianza con ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) se está ampliando. Un número cada vez mayor de donantes bilaterales está empezando también a pensar de esta forma.

La cuestión está atrayendo la atención en 2016 mediante numerosos eventos de alto nivel. Este aumento del compromiso a nivel político es bienvenido pero también es esencial si queremos conseguir el cambio fundamental necesario. No deberíamos dejar pasar esta oportunidad. El reto será encontrar un enfoque alternativo que lidie con estas crisis desde el principio, para los países vecinos y para los que estén más alejados, bajo un marco global a largo plazo donde se aborden las preocupaciones legítimas de todas las partes.

¿Qué hacer?

El primer paso hacia un cambio fundamental sería que todos los actores aceptaran que el desplazamiento forzado provocado por el conflicto es una cuestión de desarrollo con elementos humanitarios y no al revés. Este cambio de mentalidad exige entender que, aunque el desplazamiento forzado a menudo requiere una acción humanitaria a corto plazo, se trata básicamente de responder a las implicaciones sociales, económicas y fiscales para las personas desplazadas y para los países de acogida, para beneficio de todos los afectados, lo que a menudo exigirá unas inversiones dirigidas y basadas en una zona para promover la actividad económica, especialmente en zonas de acogida con altas tasas de desempleo. Las mejoras reales y sustanciales para los que viven en situaciones de desplazamiento prolongado y para las poblaciones de acogida afectadas solo podrán producirse si abordamos la vivienda, el trabajo y los medios de vida, el acceso a los servicios, la inclusión y la gobernanza de



modo que beneficie tanto a los desplazados como a las comunidades de acogida, y se garantice así que las personas desplazadas acaban siendo autosuficientes en vez de necesitar de constante ayuda humanitaria.

Es importante que los Gobiernos de los países afectados entiendan que la mayoría –si no todas– de las nuevas situaciones de desplazamiento forzado pueden convertirse en prolongadas y que necesitan reunir el valor político para tomar al principio de la crisis las decisiones políticas necesarias a largo plazo. Eso no es fácil. Los actores de desarrollo y donantes internacionales deberían trabajar de cerca con esos Gobiernos para ayudarles a sopesar las diferentes opciones políticas. Pueden hacerlo ofreciendo evaluaciones del contexto específicas de cada país (entre las que se incluirían análisis de las partes interesadas del entorno político y de los marcos y capacidades institucionales), definiendo el perfil demográfico y analizando las perspectivas de unas soluciones duraderas. Es importante cartografiar las repercusiones económicas, medioambientales, sociales, macroeconómicas y políticas, directas e indirectas, de las comunidades desplazadas y las de acogida, una prueba que puede utilizarse como punto de entrada para una serie de debates políticos con el Gobierno de acogida y con las autoridades locales. Por supuesto, estos análisis deben incluir una consulta seria con los beneficiarios.

Los gobiernos necesitan disponer de dichas evaluaciones y opciones políticas para poder llevar a cabo las elecciones políticas necesarias. Los actores de desarrollo bilaterales y multilaterales deben trabajar con los Gobiernos para convertir unas políticas a corto plazo en otras a largo plazo desde el principio de cada desplazamiento forzado. También han de seguir reforzando el diseño de programas y operaciones sectoriales multilaterales y bilaterales de manera que incluyan una respuesta a las necesidades específicas de las poblaciones desplazadas y de acogida afectadas y de las comunidades de retorno dentro de un programa más amplio. Esto incluiría acatar un nuevo concepto político de “integración económica temporal más a largo plazo”, con el retorno u otras soluciones duraderas como objetivo ulterior. Este es un proceso complicado y lento pero que debe hacerse y sobre el que cada vez hay más pruebas de que puede funcionar. Si a las personas desplazadas se les permitiera ser más autosuficientes y contribuir así a la economía y pagar impuestos

se podría reducir la necesidad de ayuda humanitaria y paliar el estrés macroeconómico y de provisión de servicios, de forma que los desplazados estarían mejor preparados también para regresar a casa cuando pudieran desarrollar y retener destrezas y acumular ahorros esenciales para, finalmente, poder repatriarse y reintegrarse sin problemas.

Para que un enfoque global funcione de forma efectiva los Gobiernos necesitan ejercer un fuerte liderazgo y ofrecer los marcos legales y políticos necesarios que establezcan los parámetros para las intervenciones de desarrollo y los plazos y espacios para las intervenciones humanitarias. Por tanto, los países de acogida deberían liderar el diálogo político desde el principio con el fin de desarrollar una planificación global a largo plazo para todos los sectores que tenga en cuenta las necesidades específicas del país y sus retos políticos. Todos los actores gubernamentales han de ser claros acerca de las implicaciones económicas, sociales y fiscales a corto y largo plazo. Una preocupación clave del país de acogida suele ser la reticencia a acatar por completo la integración local como solución duradera. Un enfoque a largo plazo de integración temporal hasta que se encontrara una solución duradera sería más fácil de aplicar en la mayoría de las situaciones.

Los actores de desarrollo también deberían seguir profundizando en su colaboración con los actores humanitarios. En primer lugar y antes que nada, eso implicaría desarrollar un marco de programa común de varios años y específico para cada situación con unos roles de liderazgo y objetivos globales bien definidos y basados en una evaluación y análisis conjuntos. Para que esto funcionara, todos los actores internacionales y locales deberían trabajar juntos. Los donantes necesitan enfoques más globales y sinérgicos para la financiación; las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas necesitan establecer sus roles mediante un enfoque más inclusivo y abierto hacia unos marcos de programa comunes más amplios; y las instituciones financieras internacionales necesitan ser incluidas en amplias alianzas con los donantes bilaterales.

Al adoptar esos enfoques se debería poder involucrar a los actores de desarrollo desde el principio de las crisis y centrarse en las necesidades de desarrollo a largo plazo de los desplazados y de sus comunidades de acogida o de retorno. Con este enfoque colaborativo es importante que se aprovechen sus ventajas

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

comparativas y que se resista la tentación de involucrarse directamente en el trabajo humanitario. Los actores humanitarios por otro lado necesitan que se establezca pronto una estrategia de salida bien definida que tenga en cuenta la capacidad del país de acogida y también la constante necesidad de protección y de apoyo a los colectivos marginados que no se benefician de otros programas más generales.

Resulta vital una evaluación de contexto conjunta que pueda ofrecer una plataforma común desde la que todos los actores puedan trabajar. Las evaluaciones conjuntas del desplazamiento en los Grandes Lagos y el Cuerno de África lideradas por el Banco Mundial son buenos ejemplos de cómo puede hacerse esto de forma distinta a como se hacía en el pasado¹. Una vez que las políticas necesarias se hayan puesto en marcha y todas las operaciones hayan sido designadas, todas las fuentes de financiación relevantes – incluidas las nuevas herramientas de préstamo y subvenciones– deberán activarse junto con las aportaciones del sector privado y del sector de la seguridad para proyectar un sentido de la responsabilidad compartida real que respalde un único marco político. Los socios de desarrollo internacionales pueden asistir a los países afectados a la hora de formularlo.

Todo esto sirve para demostrar que los actores de desarrollo pueden desempeñar un papel clave a la hora de llevar a un plano general la cuestión de los desplazamientos forzados, y que deben aprovechar al máximo las oportunidades y las plataformas actuales para garantizar que se arregle este problema. Estas oportunidades incluyen el consenso en torno a la necesidad de hacer operativos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Cumbre Humanitaria Mundial y los esfuerzos mundiales y específicos de cada país, entre los cuales la Solutions Alliance se mantiene como una iniciativa especialmente prometedora. En resumen, es hora de que los actores de desarrollo trabajen de manera global en sus herramientas e instrumentos para centrarse más en las repercusiones de los desplazamientos forzados en países frágiles y afectados por conflictos y para trabajar en la defensa de la causa con los Gobiernos.

El diálogo sobre todas estas cuestiones es más efectivo si aborda las preocupaciones de los países de acogida, si incluye un enfoque en la mejora de las condiciones de las comunidades de acogida y, por tanto, también de los desplazados, y si prueba que permitir a



Las 67 familias de desplazados internos que viven en este centro colectivo de Georgia huyeron de Tsjinvali en 1991 (foto tomada en 2008).

los refugiados aprovechar sus capacidades resultará beneficioso para el país de acogida. Por encima de todo, no deberíamos olvidar que se trata de respetar a otros seres humanos. Nuestro objetivo es ayudarles a garantizarse una vida segura, digna, significativa y libre de peligros mientras que se encuentren en situación de desplazamiento y ayudarles a que hallen una solución duradera.

Niels Harild nharild@gmail.com

Ex Director del Programa Global sobre Desplazamiento Forzado, el Grupo del Banco Mundial www.worldbank.org; ahora es experto independiente en política sobre desplazamientos forzados y desarrollo.

El presente artículo está basado en el trabajo sobre los retos del desplazamiento realizado por ACNUR, las ONG y el Grupo del Banco Mundial. Refleja las opiniones del autor y no necesariamente las de ACNUR, el Banco Mundial o cualquier otra organización.

1. Banco Mundial / ACNUR (2015) *Forced Displacement in the Great Lakes Region: A Development Response* [El desplazamiento forzado en la región de los Grandes Lagos: respuesta de desarrollo] <http://hdl.handle.net/10986/21708>

Banco Mundial / ACNUR (2015) *Forced Displacement and Mixed Migration in the Horn of Africa* [El desplazamiento forzado y la migración mixta en el Cuerno de África] <http://hdl.handle.net/10986/22286>