

La realidad de las transiciones

Silvio Cordova

Los intentos de abordar las causas detonantes de los desplazamientos forzados y de ofrecer soluciones sostenibles para los refugiados, desplazados internos y retornados requieren de un entendimiento más matizado de los detonantes de la violencia y de la transición de la guerra a la paz.

Existe una más que conocida retahíla de razones por las que se producen obstáculos a la hora de involucrar a las partes interesadas en el desarrollo en las situaciones de desplazamiento forzado y prolongado. Aunque algunos factores como los distintos mandatos, los planes institucionales, los instrumentos de financiación y los ciclos de programación entre las comunidades humanitarias y de desarrollo han desempeñado un papel a la hora de crear y perpetuar la “división entre labores humanitarias y de desarrollo”, hemos prestado escasa atención a las débiles bases conceptuales de los “puentes” o “enlaces” entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, y a su falta de pruebas empíricas. Las barreras para involucrar a los agentes políticos y de desarrollo en la prevención y la respuesta al desplazamiento y en el diseño y la implementación de estrategias conjuntas humanitarias y de desarrollo han sido básicamente conceptuales.

A pesar de que cada vez está más asumido que la transición de la respuesta de emergencia a la asistencia para el desarrollo no debería ser lineal, en la práctica y en el pensamiento persiste la idea de que los agentes humanitarios “dan paso” a los de desarrollo. Esto se debe básicamente a que no se entienden bien los detonantes de la violencia y cómo se desarrollan las transiciones de la guerra a la paz. De hecho, los analistas y profesionales rara vez han cuestionado lo que hay detrás de conceptos como “vincular la ayuda al desarrollo”: en concreto, la transición de la guerra a la paz. La idea de “vínculos” y “puentes” se basa en suposiciones fallidas sobre dichas transiciones, presunciones que no se basan en la compleja realidad de los países que están saliendo de conflictos y situaciones de crisis. Como consecuencia, las intervenciones basadas en ese enfoque no pueden ofrecer una respuesta ni abordar el carácter impredecible y las múltiples variables de las transiciones.

Con el fin de entender por qué una secuencia lineal de la asistencia humanitaria y para el desarrollo es inútil y

contraproducente resulta de vital importancia mirar primero hacia los detonantes de la violencia y del desplazamiento, lo que también nos permitirá entender por qué la violencia a menudo continúa en los llamados entornos “posconflicto” y nos ofrecerá una interpretación más matizada de las transiciones de la guerra a la paz.

Continuidades y ciclos

El objetivo de los grupos armados y otros actores en muchos conflictos es la prolongación de la violencia con el fin de obtener beneficios económicos (y políticos) más que una victoria total. Pero las agendas económicas no bastan para explicar por qué la violencia continuará en “tiempos de paz”. Deberíamos prestar más atención a las quejas socioeconómicas de las comunidades que tan a menudo obviamos y que juegan un papel crítico a la hora de desatar y alimentar la violencia. El fin de un conflicto no conlleva necesariamente una ruptura de los patrones de violencia del pasado: los altos niveles de violencia son una característica recurrente de la mayoría de países que han salido de un conflicto. De hecho, el legado de la guerra junto con nuevas formas de violencia explican por qué las transiciones se caracterizan por repetidos contratiempos y reveses.

Debido al hecho de la prolongación de la violencia “en tiempos de paz” y de los repetidos ciclos de violencia y desplazamiento, el debate acerca de la relación entre la asistencia humanitaria y para el desarrollo debería pasar de enfocarse en los “vacíos”, “puentes” y “enlaces” entre las dos comunidades para buscar una mejor comprensión de las transiciones de la guerra a la paz.

Puesto que las transiciones en general no son procesos unidireccionales, tampoco tendría que serlo la transición de la asistencia humanitaria a la de desarrollo. Sería poco realista dar por sentado que la comunidad internacional puede abordar un fenómeno tan fluido, complejo e impredecible como una transición aportando asistencia para

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

el desarrollo y humanitaria de modo secuencial, y planificar los tiempos en los que la asistencia humanitaria debería “dar paso” a la cooperación para el desarrollo. Dado que las transiciones son especialmente susceptibles de sufrir repetidos ciclos de violencia y de desplazamiento (aun en situaciones de relativa paz y estabilidad), no es ninguna sorpresa que la implementación de iniciativas de recuperación temprana, el modelo consistente en “dar paso” y otras variaciones del “paso de la ayuda al desarrollo” se hayan mostrado problemáticas. La ayuda humanitaria podría ser necesaria, por ejemplo, en entornos “posconflicto” durante las recaídas en la violencia y nuevos ciclos de desplazamiento, como han demostrado los conflictos en Colombia y República Democrática del Congo, o el desarrollo podría tener su lugar en entornos en situación de emergencia o en los que actualmente hay violencia como Sudán del Sur.

Cambiar el discurso

Es importante señalar que la mayoría de los detonantes de la violencia –y los ciclos de desplazamiento y situaciones prolongadas resultantes– son factores estructurales de desarrollo, económicos y políticos. Además, la naturaleza de la mayoría de las cuestiones que limitan las soluciones sostenibles para los refugiados, los desplazados internos y los retornados –como el derecho a la propiedad, el establecimiento de medios de vida y oportunidades laborales, estado de derecho y libertad de circulación, etc.– son más de desarrollo y políticas que humanitarias. Como consecuencia, una implementación lineal de la asistencia humanitaria seguida por la de desarrollo no solo pospondría –más que abordar– estas cuestiones subyacentes sino que también podría contribuir a la prolongación de las crisis y conflictos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los detonantes de la violencia y la naturaleza polifacética de las transiciones, el desplazamiento forzado y especialmente las situaciones de desplazamiento interno deberían enmarcarse en discursos más amplios sobre desarrollo, consolidación de la paz y cuestiones económicas y políticas. De hecho, para prevenir y abordar estas cuestiones es necesaria una transformación social y económica que vaya más allá del alcance y el mandato de las organizaciones humanitarias. Las estrategias que sigan a

partir de aquí deberían ser más amplias, centrarse en múltiples sectores y en intervenciones en varios años, y prevenir la participación simultánea de las partes interesadas en desarrollo, cuestiones humanitarias y políticas desde el inicio de un conflicto o crisis de desplazamiento y a lo largo de los mismos. Esto contribuiría a fomentar el desarrollo humano de las poblaciones desplazadas, su contribución a la economía de los países y comunidades de acogida y, como consecuencia, la calidad de su protección durante el desplazamiento.

Volver a enmarcar el debate en la “división entre las labores humanitarias y las de desarrollo” en torno a la cuestión de las transiciones puede dar lugar a una política y programación más empíricas y mejor fundadas y a soluciones más sostenibles para las poblaciones desplazadas. También tiene el potencial de abrir un espacio para una mayor implicación de las partes interesadas políticas y de desarrollo a la hora de paliar los detonantes y las repercusiones del desplazamiento en las comunidades y países de acogida. Además, su involucración desde el inicio de una crisis de desplazamiento sería fundamental para dirigir un diálogo político y de defensa de la causa con los países de origen y de asilo que abordara las necesidades de desarrollo de los refugiados, los desplazados internos y los retornados. Es posible que el limitado modo en que la comunidad humanitaria ha contribuido a representar el desplazamiento y las situaciones prolongadas durante décadas haya sido en parte la causa de la falta de interés por parte de los actores de desarrollo, que no han considerado que estas cuestiones fuesen asunto suyo. Ahora es fundamental hacer frente a la tendencia –dentro de los círculos de donantes y gobiernos, así como en las organizaciones internacionales– a subestimar las consecuencias de las etiquetas y la rigidez de las categorías para la formulación de políticas y para el desarrollo de enfoques innovadores y más sostenibles a la hora de prevenir y hacer frente al desplazamiento forzado y las situaciones prolongadas.

Silvio Cordova silvio.cordova@eeas.europa.eu
 Director de programa, Delegación de la Unión Europea en Sudán del Sur.

Las opiniones vertidas en el presente artículo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente el de la Unión Europea.