

septiembre 2014

Las crisis de los refugiados en el Líbano y en Jordania: la necesidad de invertir en el desarrollo económico

Omar Dahi

La forma más eficaz de abordar las crisis de los refugiados sirios para los Estados colindantes sería asumir un papel de liderazgo en la inversión en desarrollo, en la mejora de las infraestructuras y en la creación del empleo, especialmente en las regiones más subdesarrolladas de estos países.

La entrada de refugiados sirios en el Líbano y en Jordania ha supuesto unos retos socioeconómicos sin precedentes para ambos países. Todos los ciudadanos libaneses y jordanos los perciben en el día a día, ya sea por el encarecimiento de los alquileres y la reducción de la disponibilidad de servicios públicos, o porque las infraestructuras sanitarias o educativas se estén saturando más allá de sus límites. No cabe duda de que ambos países de acogida han sido increíblemente generosos con los refugiados, especialmente a nivel social. Pero las tensiones entre las comunidades de acogida y los refugiados en el seno de la sociedad libanesa resultan evidentes y en ambos países gran parte del discurso gubernamental y social sobre los refugiados se ha llenado claramente de resentimiento.

Aunque se consiguiera un acuerdo político importante y un alto el fuego, los refugiados tenderán a quedarse allí donde estén durante muchos años; la crisis, por tanto, exige una planificación a largo plazo por parte de los Gobiernos de acogida en colaboración con la sociedad civil local y las instituciones multinacionales. En concreto es necesario que se preste atención a las necesidades de desarrollo económico, entre ellas, la mejora de las infraestructuras y la creación de trabajos, mejorar las condiciones de vida para todos los sectores vulnerables de la población, los refugiados y las comunidades de acogida.

La crisis ha puesto a prueba la capacidad fiscal de ambos países, de manera que instar a que el Estado gaste más dinero podría parecer contrario a lo que nos dicta la intuición. Sin embargo, la inversión en desarrollo está justificada por diversas razones. Primero, porque las economías del Líbano y Jordania ya padecían problemas económicos de antemano. En segundo lugar, la inversión beneficiaría a los ciudadanos de estos países y a los refugiados sirios por igual; no invertir por temor a incentivar a los refugiados a quedarse perjudicará a los ciudadanos del país tanto como a éstos. En tercer lugar, porque

el hecho de que la mayoría de los refugiados que se encuentran en ambos países no estén en campos ha creado problemas harto desafiantes como que llegar hasta los refugiados y atender sus necesidades sea aún más caro que de otra manera. Eso también nos lleva a que la inversión global en desarrollo sea el modo más eficiente de abordar la crisis humanitaria.

Tanto en Jordania como en el Líbano había problemas económicos antes de la crisis de los refugiados. Por ejemplo, el crecimiento anual del PIB cayó del 8,5% al 1,4% en el Líbano y del 5,5% al 2,7% en Jordania entre 2009 y 2012. En el Líbano la llegada de las revueltas árabes provocó una reducción de la inversión extranjera directa y una importante caída del turismo. El flujo de gas natural de Egipto a Jordania se redujo de forma brusca durante la mayor parte del 2012 debido al sabotaje de los oleoductos que enlazan a ambos países, lo que provocó un aumento del coste del petróleo.

Sin embargo, los problemas económicos a los que se enfrentan ambos países son aún más profundos. Un informe de 2010 del PNUD halló que en Jordania de 2006 a 2008 la cifra de bolsas de pobreza –definidas como distritos o subdistritos con el 25% o más de la población por debajo del umbral nacional de la pobreza– había aumentado de 22 a 32. El mismo informe señaló que en las tres provincias con más densidad de población –Ammán, Irbid y Zarqa– el 57% de la población vivía por debajo del umbral de la pobreza. A principios de marzo de 2014, el 58% de los refugiados sirios registrados se encontraban en alguna de esas tres provincias. La de Mafraq –donde se encuentran el campo de Zaatari y poco menos del 30% de los refugiados sirios– sufre la mayor incidencia de las tasas de pobreza y analfabetismo de Jordania (junto con la provincia de Maan).

La situación en el Líbano está marcada por agudas desigualdades económicas y regionales, acompañadas por profundas divisiones sociales



Niñas refugiadas sirias tratan de estudiar en su campamento de tiendas de campaña en Turbide, valle de la Becá.

y sectarias líneas divisorias geográficas que han exacerbado el conflicto sirio. El 60% de los refugiados sirios se encuentran en las regiones del Norte y del valle de la Becá, que también son las más pobres del Líbano. La región Norte tiene el gasto per cápita más bajo del país y los mayores niveles de desigualdad. Estas dos regiones han sido marginadas históricamente desde que al finalizar la Guerra Civil del Líbano en 1990 vieron partir la mayoría de sus riquezas hacia la región de Beirut, mayor que ellas.

Sin embargo, tanto jordanos como libaneses son reacios a embarcarse en una mayor inversión en desarrollo. Existe el temor de que una inversión sustancial en refugiados constituya un incentivo para que vengan más o para que los que ya están allí se integren. Un ministro jordano admitió en 2013 que las condiciones están calibradas para ofrecer la mínima ayuda

de modo que los refugiados no tengan ningún incentivo para quedarse y ésta parece ser también una política tácita en otros países de acogida¹.

Esta forma de pensamiento es errónea, aun desde una perspectiva egoísta. En primer lugar, ignorar esta cuestión perjudica a la población nacional tanto como a la refugiada. En segundo lugar, para muchos sirios la decisión o capacidad de regresar a sus hogares dependerá también de muchas otras cuestiones. Los que proceden de áreas en las que no hay posibilidades económicas para ganarse la vida o en las temen demasiado por sus vidas preferirán quedarse aun cuando esto signifique vivir en la indigencia. En tercer lugar, ignorar la cuestión causará más problemas que si se intenta abordarlos de frente. Los países de acogida tienen un incentivo para ofrecer a los refugiados una vida digna con el fin de evitar los problemas sociales que se originarían a causa

septiembre 2014

de la extrema pobreza y la indigencia. Y todo el mundo está interesado en mantener a los niños en las escuelas, alejados de la explotación. Por último, todos los países vecinos se beneficiarán de una futura Siria que sea fuerte a nivel económico y social. Permitir que los sirios consigan trabajo y que aumenten su capacidad hoy es una inversión a largo plazo para la economía regional.

En el caso del Líbano, además del temor a la integración también está la cuestión real de debilitar la capacidades del Estado. A los libaneses se les conoce por afirmar cada día que “no tenemos Estado” cuando se les pregunta por qué los servicios son pobres o las infraestructuras están deterioradas, y esta crisis constituye una oportunidad para reforzar la capacidad del Estado a todos los niveles. La afluencia de ayuda extranjera podría dotar al Gobierno de la capacidad para reforzar sus competencias sin necesidad de sufrir el estrés fiscal inherente.

Moverse hacia el desarrollo supone invertir en la mejora de las infraestructuras sanitarias, de provisión de agua y de electricidad así como lanzar proyectos (tal vez con la implicación mixta de los sectores público y privado) que puedan generar empleo y paliar la pobreza. Estos deben enfocarse a las zonas más vulnerables como el valle de la Becá y el Norte en el Líbano, y la provincia del Mafraq en Jordania. Dicha inversión debería orientarse a todas las comunidades vulnerables, en especial a las zonas con menos servicios. Esto debería ir acompañado por la difusión de la idea de que se permite a las comunidades locales expresar sus quejas y publicitar los esfuerzos que el Estado y la comunidad de ayuda están realizando a la hora de abordar sus necesidades y las de los refugiados. El aumento de la aportación local, la transparencia y la divulgación en los medios de comunicación resultan claves para hacer que las comunidades locales y nacionales se suban al carro de estos proyectos y para informar mejor a las comunidades de refugiados acerca de sus derechos.

Será necesaria una cooperación más estrecha para que los esfuerzos de instituciones multinacionales como el Banco Mundial y el FMI complementen los esfuerzos de los países de acogida, de ACNUR y de otras organizaciones de ayuda, en lugar de que cada uno trabaje con propósitos transversales.

La continuación de los actuales objetivos políticos como la consolidación fiscal y la

reducción de los índices de deuda pública en relación al PIB debe valorarse en comparación con las nuevas necesidades para el desarrollo y las inversiones en infraestructuras. Aunque el enfoque de ACNUR ha cambiado hacia el desarrollo en el Plan Regional de Respuesta 6², no podrá materializarse sin la aceptación y la cooperación de todas las partes. Tanto la literatura política como la académica acerca de las políticas económicas en situaciones de conflicto y posteriores al mismo demuestran que una política económica tradicional centrada en la austeridad o en los recortes por parte del Estado resulta inapropiada e incluso contraproducente en estas circunstancias. En tales situaciones, los objetivos políticos deben primar sobre los económicos³. Aunque estos países no se encuentren en estado de guerra, sí que se están contagiando del amplio período de agitación extendido por la región.

Las iniciativas de desarrollo administradas por el Estado como la inversión en infraestructuras, en servicios, sanidad, educación y creación de empleo dirigidas tanto a las comunidades de acogida como a los refugiados tienen la ventaja de reforzar la capacidad del Estado y de aminorar las tensiones mientras se abordan las necesidades de los refugiados. Aunque las iniciativas a gran escala conllevan ciertos riesgos también lo hace la pasividad, en especial porque los refugiados y las comunidades de acogida están cada vez más nerviosos.

Omar S. Dahi odahi@hampshire.edu es profesor adjunto de Economía en el Hampshire College www.hampshire.edu y profesor invitado en el Carnegie Middle East Center, Beirut. <http://carnegie-mec.org/>

La investigación para redactar el presente artículo fue respaldada por el Consejo Árabe para las Ciencias Sociales (Arab Council for Social Sciences O ACSS, por sus siglas en inglés) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASCID). Las opiniones vertidas en el presente artículo son las del autor y no necesariamente reflejan las de Carnegie, el ACSS o la ASCID.

1. www.nytimes.com/2013/10/06/world/middleeast/as-syrian-refugees-develop-roots-jordan-grows-wary.html
2. Véase el artículo de Roger Zetter y Héloïse Ruauud en las págs. 5-10
3. Boyce J. K. y O'Donnell M. (2007) *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding* (Paz y cartera pública: políticas económicas para la construcción de un estado durante la posguerra) Lynne Rienner, Boulder. www.peri.umass.edu/236/hash/66aec14aa0e2ccd4a1b4aaed1f9cd9b7/publication/266/