

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

La cooperación para el desarrollo y el abordaje de las “causas fundamentales”

Steffen Angenendt, Anne Koch y Amrei Meier

El desarrollo tiene su papel a la hora de lidiar con los orígenes del desplazamiento pero no quita otras medidas importantes en el ámbito de la política exterior, de la comercial y de la asistencia humanitaria, ni que haya que asumir la responsabilidad de los refugiados que están viniendo a Europa en la actualidad.

Tras el significativo aumento del número de refugiados que entran en Europa, la petición de que se aborden las “causas fundamentales del desplazamiento” mediante la cooperación para el desarrollo se ha intensificado a lo largo y ancho de la Unión Europea (UE) y varios Estados miembro han destinado cuantías importantes a este fin. Sin embargo, el abuso cada vez mayor de esta terminología y la falta de claridad con respecto a su significado implica numerosos riesgos. En primer lugar, supondría un problema que los fondos de desarrollo no se utilizaran principalmente para su propósito real (conseguir una mejora sostenible de las condiciones de vida en los países receptores) sino para evitar una migración indeseada a los Estados donantes. En segundo lugar, el mantra de “abordar las causas fundamentales del desplazamiento” puede dar lugar a expectativas poco realistas acerca de lo que la cooperación para el desarrollo puede lograr en situaciones de desplazamiento en masa. Y en tercer lugar, si el debate se centra únicamente en abordar las causas fundamentales del desplazamiento se corre el riesgo de distraer la atención de la necesidad de reformar la política de asilo europea y de conseguir un mejor reparto de la responsabilidad a nivel europeo.

Para aclarar cuál es el valor añadido de la cooperación para el desarrollo en situaciones de desplazamiento en masa es necesario diferenciar entre las causas estructurales del desplazamiento y las graves, e identificar el abanico de áreas potenciales de intervención más allá del abordaje de dichas causas fundamentales.

Una aproximación a las causas del desplazamiento

Las causas de desplazamiento estructurales comprenden un amplio abanico de aspectos políticos, económicos y sociales negativos, entre ellos, las lagunas legales, la marginación y discriminación de las minorías, la

pobreza generalizada, la desigualdad y la destrucción del medio ambiente. Algunas causas graves del desplazamiento serían los conflictos armados, las guerras civiles y otras formas de violencia generalizada.

Los agentes de desarrollo europeos están bien preparados para abordar lo anterior, por ejemplo mediante programas de creación de infraestructuras sanitarias y educativas, a través de instrumentos destinados a la mejora de la gobernanza de recursos, y de programas anticorrupción. Esto también se aplica a la promoción de la ley y del desarrollo económico así como al desarrollo de las estructuras sociales. Las medidas destinadas a la adaptación al cambio climático como métodos de cultivo mejorados y formas adecuadas de construcción y establecimiento son cada vez más importantes. El papel de la cooperación para el desarrollo en la prevención de la crisis o la migración por desesperación podría desarrollarse aún más mediante un análisis cuidadoso de las causas del conflicto y del desplazamiento.

Sin embargo, las causas del desplazamiento graves como los conflictos violentos o la persecución política sólo pueden recibir una influencia marginal de la política de desarrollo. Estos supuestos exigen medidas diplomáticas, ayuda humanitaria y gestión de la crisis. En casos como éste, ampliar la cooperación para el desarrollo per se no podrá evitar futuras migraciones forzadas. Un enfoque global de desarrollo para las situaciones de desplazamiento forzado necesita incluir, por tanto, otras áreas de intervención.

Otras áreas de intervención

Aunque satisfacer las necesidades básicas de los refugiados e integrarles en la sociedad suponga a día de hoy grandes retos para la UE no debemos olvidar que muchos países en desarrollo se enfrentan a retos aún mayores en lo que respecta a la recepción de refugiados.

Esto es así en especial para los países menos adelantados, por ejemplo, cuando los refugiados y la población local compiten por los puestos de trabajo o por los escasos recursos como el espacio para vivir o los cuidados sanitarios.

Y es que los grandes movimientos de refugiados pueden afectar además a la seguridad interna de los Estados. Por ejemplo en Pakistán, el Sahel y África Oriental se dan situaciones en las que grupos militantes ayudan a los refugiados y al mismo tiempo intentan movilizarlos para favorecer sus propios objetivos. La gente joven, que normalmente compone el grueso de los refugiados, es especialmente vulnerable a esto.

Por tanto, una tarea importante de la cooperación para el desarrollo es el apoyo a los países que acogen a grandes cifras de refugiados. Las respuestas humanitarias, aunque esenciales, normalmente no consiguen abordar las perspectivas a largo plazo de los individuos y familias desplazados. Los refugiados que viven en campos durante un prolongado periodo de tiempo no tienen oportunidades reales de llevar una vida autodeterminada y, a medio plazo, las situaciones de refugiados prolongadas pueden dar lugar a migraciones ulteriores.

Por contra, las medidas orientadas al desarrollo pueden dar esperanza y apoyo a los refugiados en los primeros países de asilo. Algunos ejemplos de intervenciones importantes –especialmente en crisis prolongadas– serían la educación (con el fin de evitar que se desarrolle una generación perdida) y la integración de los refugiados en el mercado laboral, con derecho a trabajar, libertad de circulación y derecho a comprar terrenos.

La cooperación para el desarrollo puede respaldar la reintegración de los exrefugiados que elijan regresar a sus hogares. El proceso de reintegración debería ir acompañado necesariamente de medidas de mediación civil para resolver conflictos acerca de las tierras y otras cuestiones pendientes. Si los refugiados vuelven a antiguas zonas de guerra, será necesario un apoyo global para la reconstrucción de las estructuras materiales y sociales. La práctica demuestra que el éxito de cualquier medida de reintegración depende de la voluntariedad del retorno.

Con respecto a cualquiera de las medidas aquí esbozadas resultará crucial, por supuesto, que la población local no sea discriminada y que también se beneficie de las medidas.

Conclusión

En vista de la gran cifra de refugiados a nivel mundial y en la UE, muchos países europeos están de acuerdo en que sería deseable un mayor compromiso orientado al desarrollo. La manida reclamación de lo necesario de abordar las causas fundamentales del desplazamiento habría servido para que se aportasen más recursos financieros para los proyectos orientados al desarrollo en los países de origen o en los de acogida.

Al mismo tiempo, cómo se enfoque el abordaje de las causas fundamentales del desplazamiento conlleva riesgos, como el que programas estructurales de éxito destinados a efectos a largo plazo sean reemplazados por proyectos a corto plazo para evitar grandes traslados de refugiados. Ese sería el caso si, por ejemplo, los fondos de desarrollo reservados para el desarrollo de escuelas se redirigieran a la promoción de la cooperación policial.

En el caso de los conflictos violentos en Siria, Irak, Sudán del Sur o la región africana de los Grandes Lagos la cooperación para el desarrollo sólo puede constituir una contribución parcial al abordaje de las causas fundamentales del desplazamiento. Aquí se apela a la implicación fundamental de otras áreas políticas como la exterior, la de seguridad, la de comercio y la económica. Sólo si se implican esas áreas políticas se podrán superar los factores que detonan el desplazamiento y las economías de guerra.

Pero mientras, los Estados europeos de acogida deberían evitar supeditar las respuestas de desarrollo ante situaciones de desplazamiento forzado a la recepción o no de refugiados en sus propios territorios.

Steffen Angenendt

steffen.angenendt@swp-berlin.org

Jefe, División de Investigación de Asuntos Globales.

Anne Koch *Anne.Koch@swp-berlin.org*

Adjunta, División de Investigación de Asuntos Globales.

Amrei Meier *Amrei.Meier@swp-berlin.org*

Asistente de investigación, División de Investigación de Asuntos Globales.

Stiftung Wissenschaft und Politik (Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad).

www.swp-berlin.org/en/start-en