

Fragilidad del Estado, desplazamiento e intervenciones de desarrollo

Yonatan Araya

El enfoque de desarrollo frente al desplazamiento ofrece ventajas para abordar no sólo las necesidades de los refugiados, desplazados internos y comunidades de acogida, sino también para ayudar a las sociedades a afrontar los aspectos subyacentes de la fragilidad que pueden haber causado el desplazamiento.

La ausencia de instituciones competentes y legítimas en un país expone a los ciudadanos a abusos contra los derechos humanos, violencia criminal y persecución, todos los cuales están reconocidos, explícita o implícitamente, como causas directas del desplazamiento y como síntomas de fragilidad.¹ La combinación de la exposición a las tensiones internas y externas, y la fortaleza del “sistema inmunitario” de un país (la capacidad social para hacer frente a la presión materializada en instituciones legítimas) determinará cuán frágil es el país. Las tensiones pueden estar relacionadas con la seguridad – legados de violencia y trauma, invasión externa, apoyo externo a los rebeldes nacionales, efectos colaterales transfronterizos de los conflictos, terrorismo transnacional y redes criminales internacionales; o relacionadas con la justicia – abusos contra los derechos humanos, discriminación real o percibida y rivalidad étnica, religiosa o regional; o de naturaleza económica – desempleo juvenil, corrupción, rápida urbanización, crisis de precios y cambio climático. Algunas de estas tensiones (por ejemplo, desempleo juvenil, crisis de precios, mala gestión de la riqueza de los recursos naturales y corrupción) podrían llevar indirectamente a que las personas se conviertan en refugiados o desplazados internos.

La sola existencia de tales tensiones no conduce a la violencia o el conflicto. Los países o regiones con las instituciones más débiles son los menos preparados para resistir y responder a las tensiones internas

y externas y son los más vulnerables a la violencia y la inestabilidad. En situaciones frágiles, sin embargo, el Estado no es el único actor; en algunos casos puede incluso no ser el actor más poderoso. Aunque algunos elementos de la fragilidad emanan del Estado, otros están profundamente arraigados en la dinámica social – el modo en que los individuos y los grupos interactúan, incluyendo las relaciones entre los grupos en la sociedad y el Estado. Por lo tanto, la fragilidad no debe ser vista sólo como un problema de capacidad del Estado.

Las zonas de acogida de los desplazados con frecuencia están afectadas por el conflicto y el desplazamiento y las comunidades y áreas de acogida no suelen tener la capacidad institucional para prestar o gestionar la prestación de la protección y asistencia necesarias para los desplazados. Por ejemplo, en Mogadiscio, Somalia, el fracaso de las instituciones del Estado en el trabajo con los diversos actores nacionales e internacionales que prestan asistencia a los desplazados internos ha llevado a que los campamentos de desplazados internos sean controlados por “guardias” conectados con grupos de poder locales quienes periódicamente piden como “renta” una porción de la ayuda internacional que reciben los desplazados internos.

Los conflictos y la fragilidad también dificultan la búsqueda de soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas. La fragilidad debilita las soluciones duraderas, en particular la repatriación

voluntaria, de varias maneras. En primer lugar, la fragilidad de las áreas de origen, la principal causa de los desplazamientos en un comienzo, hace que la entera idea del retorno sea poco atractiva para los desplazados y las instituciones que prestan asistencia. Incluso si se considera que las áreas de retorno son seguras y exentas de conflictos o violencia, la ausencia de instituciones competentes y legítimas hace todavía más difícil para los retornados ser autosuficientes. Si las instituciones en las áreas donde las personas pueden retornar no logran gestionar adecuadamente las disputas por la tierra y la propiedad, los retornados tendrán dificultades para restablecer sus medios de vida o encontrar vivienda. Y la ausencia de instituciones fuertes y competentes que aborden las cuestiones de discriminación y marginación impide que los retornados busquen eficazmente actividades de generación de ingresos y tengan acceso a los servicios que necesitan.

¿Cómo afecta el desplazamiento a la fragilidad del Estado?

El desplazamiento desatendido o mal gestionado, particularmente el desplazamiento prolongado, puede exacerbar las situaciones de conflicto y fragilidad. Los efectos colaterales transfronterizos de los conflictos – acompañados de los flujos de refugiados – se encuentran entre los factores de tensión relacionados con la seguridad que conducen a la fragilidad. El flujo de refugiados hacia la República Democrática del Congo (Zaire, como se llamaba entonces) tras el genocidio de 1994 en Ruanda es citado con frecuencia como uno de los factores que han contribuido a este conflicto. El flujo de desplazados con frecuencia sobrepasa la capacidad institucional de las comunidades de acogida. Además de poner bajo presión a las débiles instituciones, el desplazamiento puede causar o exacerbar las difíciles relaciones entre los desplazados y las comunidades de acogida.

Cabe señalar, sin embargo, que la presencia de refugiados y desplazados internos no necesariamente causa resultados negativos; también podría causar resultados positivos. Por ejemplo, la presencia de refugiados ruandeses en Tanzania ha dado lugar a un aumento de la demanda de productos agrícolas producidos por los agricultores tanzanos. La evidencia anecdótica sugiere que, en promedio, los agricultores duplicaron la extensión de su tierra cultivada y su producción de bananas y judías durante el período 1993-1996. En Kenia, la presencia de un gran número de refugiados en la zona de Dadaab ha aumentado las oportunidades económicas de las comunidades locales. Lo que

determina el impacto de la presencia de las personas desplazadas es el modo de gestionar el desplazamiento para mitigar los impactos negativos y ampliar los impactos positivos.

Estas dimensiones del nexo entre la fragilidad y el desplazamiento resaltan la gran necesidad de mejorar las sinergias entre los esfuerzos para abordar la fragilidad y las respuestas internacionales a la migración forzada. Para poner fin a los ciclos de inseguridad y reducir el riesgo de que se repitan, los reformadores nacionales y sus interlocutores internacionales deben desarrollar instituciones legítimas que puedan ofrecer niveles sostenidos de seguridad ciudadana, justicia y empleos. El proceso de desarrollo de instituciones está comúnmente sujeto a reveses y, en todo caso, la creación de instituciones es un proceso lento. Incluso los países con una transformación más rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar su desempeño institucional desde el de un Estado frágil hasta el de un Estado con instituciones que funcionan.

La dificultad y lentitud de la transformación de las instituciones significa que existe la necesidad de restaurar la confianza local en la acción colectiva, antes de embarcarse en una transformación institucional más amplia. El fortalecimiento de la confianza es esencial porque la baja confianza significa que los actores interesados que deben aportar su apoyo político, financiero o técnico no colaborarán hasta que crean que es posible un resultado positivo. El fortalecimiento de la confianza incluye mostrar una verdadera ruptura con el pasado – por ejemplo, poniendo fin a la exclusión política y económica de los grupos marginados, a la corrupción o los abusos de derechos humanos, todos los cuales son causas del desplazamiento. Al igual que la violencia engendra violencia, así los esfuerzos para restaurar la confianza y transformar las instituciones suelen ser seguidos de una espiral positiva. En este sentido, han sido útiles las intervenciones de desarrollo adaptadas cuidadosamente para abordar el desplazamiento. Por ejemplo, la prestación de servicios de vivienda a los desplazados internos ruandeses y las transferencias de dinero en efectivo a los desplazados internos en Timor-Oriental se han utilizado para representar la preocupación del Estado por las víctimas de la violencia o quienes anteriormente fueron excluidos de los servicios estatales. Estas intervenciones promueven la participación de áreas o grupos excluidos en la toma de decisiones económicas y políticas, permitiéndoles beneficiarse de la ayuda para el desarrollo y demostrando una verdadera ruptura con el pasado.

julio 2013

Un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento

La respuesta internacional al desplazamiento ha sido predominantemente de carácter humanitario. Las intervenciones humanitarias, aunque extremadamente útiles para salvar vidas durante las emergencias, no están adaptadas a las necesidades de la mayoría de los refugiados y desplazados internos en el mundo, quienes están en situaciones prolongadas de desplazamiento que han superado la fase inicial de emergencia, pero para quienes no existen soluciones en el futuro inmediato. Con mucha frecuencia, la atención internacional comienza a disiparse después de la fase inicial de emergencia y el apoyo a largo plazo se vuelve menos predecible a medida que las situaciones de desplazamiento se vuelven prolongadas. En estas situaciones el reto suele tener una naturaleza de desarrollo en lugar de humanitario. Los retos de desarrollo en las situaciones prolongadas de desplazamiento incluyen el restablecimiento de los medios de vida, la prestación equitativa de servicios y la gobernanza responsable y receptiva, que son fundamentales para garantizar que las cuestiones que afectan a los desplazados se resuelvan de maneras que sean consideradas legítimas tanto por los desplazados como por las comunidades de acogida. En situaciones de retorno, la restitución de la tierra, la vivienda y la propiedad también es un importante reto que requiere atención inmediata si se quiere que el retorno de los desplazados lleve a la solución duradera del desplazamiento.

Mediante la creación de una mayor sinergia entre los esfuerzos para abordar la fragilidad y los esfuerzos para abordar el desplazamiento, el enfoque de desarrollo es más adecuado para abordar los efectos colaterales – incluyendo los flujos de refugiados – de los conflictos de los países vecinos, uno de los factores externos de tensión que abruma a las instituciones débiles. Un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento significa contribuir a la creación de instituciones que ayuden a mitigar las tensiones causadas por el desplazamiento a gran escala y es útil para la construcción o el aprovechamiento de los impactos positivos.

En comparación con las intervenciones humanitarias, el enfoque de desarrollo frente al desplazamiento es más adecuado para la construcción de las instituciones que proveen seguridad ciudadana, justicia y empleos en las zonas afectadas por el desplazamiento. Cuando son diseñadas e implementadas adecuadamente, las intervenciones de desarrollo diseñadas para

mejorar los medios de vida de los desplazados y las comunidades de acogida podrían contribuir a la creación de instituciones, abordando, por ejemplo, las leyes discriminatorias que restringen el derecho al trabajo y la libertad de circulación de los desplazados. Del mismo modo, los esfuerzos para restituir la tierra, la vivienda y la propiedad que pertenecían a los desplazados son útiles para la construcción de las instituciones que imparten justicia. Los esfuerzos para mejorar la prestación de servicios contribuyen invariablemente a la mejora de las instituciones que proporcionan la seguridad ciudadana y el Estado de derecho.

Los esfuerzos para abordar la marginación y los abusos contra los derechos humanos no sólo mejorarán la vida de los refugiados y los desplazados internos, sino que también contribuirán a abordar la fragilidad mediante la restauración de la confianza. Asumir un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento mejorará las vidas de los desplazados y las comunidades de acogida y facilitará la búsqueda de soluciones duraderas. También permite que las sociedades mitiguen los impactos negativos del desplazamiento y saquen provecho de los impactos positivos. La utilidad de un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento forzado va más allá de atender las necesidades de los desplazados. También es útil para abordar el conflicto y la fragilidad contribuyendo a los esfuerzos para crear las instituciones que garantizan la seguridad ciudadana, la justicia y los empleos y generar confianza. Centrarse en la creación de las instituciones también contribuirá a la prevención de futuros casos de desplazamiento.

Yonatan Araya yaraya@worldbank.org es consultor del Banco Mundial. www.worldbank.org

Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial.

La discusión sobre la fragilidad está sustentada en dos recientes publicaciones del Banco Mundial sobre el tema: *El Informe sobre el desarrollo mundial: Conflicto, seguridad y desarrollo (2011)* y *Dinámicas societales y fragilidad (2013)*.

1. Por ejemplo, en la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), la Convención de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.