

Minisección:

Hacia el entendimiento y el tratamiento de las causas profundas del desplazamiento

Introducción del Alto Comisionado para los Refugiados

Las crisis de refugiados actuales son cada vez más complejas; los detonantes inmediatos —el conflicto, la violencia y la persecución— vienen dados invariablemente por una serie de causas más profundas, como la mala gobernanza, los resultados desiguales en materia de desarrollo, la pobreza y el cambio climático. Estos mismos factores también contribuyen a ampliar los flujos de población. A medida que el desplazamiento se convierte en prolongado, los retos, por lo general, se vuelven mayores. Como consecuencia, para alcanzar soluciones a los desplazamientos forzados no solo son necesarios esfuerzos políticos para prevenir y resolver los conflictos, sino también medidas que aborden estas complejas causas profundas.

Los esfuerzos para entender y abordar estos problemas no son en absoluto nuevos. Sin embargo, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, con su énfasis en la movilización de un amplio abanico de actores e instrumentos —incluso a través del desarrollo y del compromiso del sector privado— ofrece una oportunidad de vital importancia para revitalizar dichos esfuerzos. Integrar las acciones para abordar el desplazamiento en unos esfuerzos de desarrollo más amplios y de construcción de paz y establecimiento de la seguridad resulta fundamental para impulsar oportunidades para conseguir soluciones y evitar nuevos desplazamientos.

Esta minisección especial tratará de mejorar nuestro entendimiento colectivo de las causas profundas del desplazamiento y de servir de base para los debates acerca de la protección y las soluciones en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre de 2019.

Filippo Grandi, Alto Comisionado para los Refugiados

Prevenir el desplazamiento, abordar las causas profundas y la promesa del Pacto Mundial sobre los Refugiados

Volker Türk

Para prevenir el desplazamiento abordando sus causas profundas se requiere de un planteamiento integral y de la participación de un amplio abanico de actores. El punto de partida debe ser una mejor comprensión de las causas profundas y su complejidad.

En diciembre de 2015, el octavo Diálogo anual del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección se centró en el tema de Comprender y abordar las causas profundas del desplazamiento¹. Los allí reunidos reconocieron la necesidad de que la comunidad internacional priorice la prevención y aborde las causas profundas. Para ello sería necesario incluir el desplazamiento en el programa de gobernanza de las Naciones Unidas, el de todas las organizaciones internacionales y regionales y el de todos los Estados para mejorar las condiciones

de detección de los factores detonantes y desencadenantes del desplazamiento y transformar los mecanismos de alerta temprana en una acción inmediata. Para poder hacer esto, se observó que deberíamos reconocer la complejidad del fenómeno y la necesidad de un planteamiento integral.

Abordar las causas profundas del desplazamiento es un desafío extraordinario. Teniendo en cuenta que existe una cifra récord de 70,8 millones de personas en todo el mundo que son desplazadas forzadas, urge abordar los factores subyacentes y, a menudo, superpuestos

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

que avivan la violencia y los conflictos, ya sean consecuencia de graves violaciones de los derechos humanos, del colapso del Estado de derecho, del comercio de armas, de las industrias extractivas, de la grave desigualdad, del autoritarismo o del cambio y la degradación ambiental. Cuando no se abordan estos factores de desplazamiento, la huida —incluso cuando entraña cruzar fronteras internacionales— suele ser uno de los mecanismos de prevención y autoprotección que ejerce el individuo o la comunidad. De hecho, puede ser la única opción viable para sobrevivir. El papel de la acción humanitaria no consiste en promover o permitir restricciones a estos mecanismos de supervivencia, sino en abogar, junto a otros (incluidos Estados, organizaciones regionales y donantes bilaterales), por que se aborden las causas profundas del desplazamiento.

Prevención del desplazamiento

Muchos ejemplos de desplazamiento podrían evitarse o, al menos, se podría minimizar su impacto, si se garantizara el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cuanto más avancemos en este sentido, menos personas estarán desarraigadas y obligadas a vivir en el exilio. A este respecto, valdría la pena examinar cómo la falta de respeto de cada uno de los derechos humanos nos lleva o podría llevarnos al desplazamiento, y de qué manera podría abordarse este problema. Mantener el Estado de derecho resulta fundamental porque es lo que separa la justicia, la estabilidad y la preparación del caos, la anarquía y la arbitrariedad.

Es innegable que el cambio climático es también un factor que provoca desplazamiento, y que en la actualidad la mayoría de los actores internacionales lo han incluido en su agenda. Aunque sigue siendo difícil vincular definitivamente el cambio climático con desplazamientos específicos, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) reconoce la gravedad de sus consecuencias, incluso para los refugiados y otras personas de su competencia. En la historia reciente hemos sido testigos de movimientos transfronterizos en situaciones en las que el conflicto o la violencia han ido de la mano de desastres o efectos adversos provocados por el cambio climático.

Es obvio que la prevención no es competencia exclusiva de un solo actor. Requiere de estrategias e iniciativas conjuntas que contribuyan a la cohesión social y al

empoderamiento, junto con la promoción y la defensa de los derechos humanos. Una división del trabajo en lo que respecta a los mandatos, los conocimientos especializados y las ventajas comparativas, aumenta la complementariedad y maximiza el impacto. El desplazamiento es un problema tanto humanitario como de desarrollo. Una mayor coherencia entre los actores humanitarios y de desarrollo puede posicionar y dotar mejor a los refugiados —la mayoría de los cuales desearía regresar a su país de origen cuando sea seguro hacerlo— para participar en la reconstrucción posconflicto.

En todas nuestras intervenciones debemos poner tanto énfasis en la “comprensión” como en el “abordaje”. En un reciente documento de trabajo de la OCDE², se revisaron las evaluaciones de las actividades de estabilización llevadas a cabo por los actores internacionales en Estados frágiles y afectados por conflictos como Afganistán, donde, durante más de 30 años, ha sido uno de los países origen con mayor número de refugiados. En ese documento se hacía constar que los esfuerzos solían partir del supuesto de que unir a los actores humanitarios, de desarrollo, de defensa y diplomáticos a través de una programación conjunta, centrada en “resultados rápidos”, ayudaría a reforzar el apoyo al Estado como actor legítimo, a mejorar la gobernanza y a contribuir a la estabilidad. En el informe se destacaban varios casos en los que, de hecho, no había sido así. Se observó que en muchos programas de desarrollo cabría prestar mucha más atención a la comprensión de la economía política y de los principales factores que impulsan el conflicto y la fragilidad.

A pesar de los retos, debemos abogar firmemente por llevar a la práctica el nexo entre acciones humanitarias, de desarrollo y de paz³. Aunque no se trata de un debate nuevo, el contexto ha cambiado a nivel político, económico y social. La contextualización del desplazamiento y de sus causas profundas, y el aprendizaje a través de la evidencia, es un proceso que requiere mucho tiempo y recursos, pero en el que debemos invertir y al que debemos darle prioridad si queremos avanzar en nuestros esfuerzos por abordar esas causas profundas. No menos importante es la necesidad de aprender de los refugiados, de comprender plenamente los factores que les obligaron a exiliarse en primer lugar, y de entender la experiencia de desplazamiento que han vivido.

El papel de ACNUR

ACNUR tiene diversos puntos de partida para respaldar y contribuir a la prevención. Algunos son bien conocidos y llevan mucho tiempo vigentes, e incluyen la promoción específica de la igualdad de género, del Estado de derecho y de los derechos humanos en general, a la vez que se invierte en educación y empleo. El compromiso con las comunidades y las personas afectadas es el centro mismo de los programas de ACNUR. La política de edad, género y diversidad promueve un enfoque basado en la comunidad y tiene por objeto permitir la participación de las personas desplazadas y apátridas en las decisiones que afectan a sus vidas. Además de garantizar que en las negociaciones de paz se escuchen las voces de las comunidades desplazadas, y de las mujeres en particular, existen otros elementos fundamentales para promover la repatriación voluntaria sostenible en contextos posconflicto, como garantizar el acceso a la justicia y apoyar la reintegración de los elementos armados desmovilizados, contribuyendo así a tender un puente hacia la paz.

Poner fin a la apatridia es un medio eficaz de abordar una de las causas profundas del conflicto y del desplazamiento forzado, un objetivo que ACNUR persigue, por ejemplo,

mediante la campaña #YOPERTENEZCO⁴. Existen muchos indicadores del impulso positivo que se está produciendo en esta área, incluidas las reformas de las leyes sobre la nacionalidad y nuevas adhesiones a las convenciones sobre la apatridia.

Llevar a cabo un seguimiento de los desplazamientos internos puede ayudar a prever posibles desplazamientos posteriores a través de fronteras internacionales, y las respuestas tempranas al desplazamiento interno pueden paliar el riesgo de que se produzca agitación y empobrecimiento desde un principio. Las directrices de ACNUR sobre su compromiso con los desplazados internos (principalmente dentro del sistema de grupos temáticos) también esboza una serie de áreas en las que podemos contribuir a promover la responsabilidad del Estado a través del apoyo al desarrollo de leyes y políticas sobre desplazamiento interno, la formación y los proyectos de fomento de la capacidad en materia de protección de la infancia, así como estrategias para prevenir la violencia de género.

Además de la prevención, una mejor preparación mediante sistemas de alerta temprana y planes de emergencia puede ayudar a paliar algunas de las peores consecuencias humanitarias de los conflictos y de la violencia.



ACNUR/Xavier Bourgeois

Dado que la región de Minawao, en Camerún, se enfrenta a una deforestación crítica debido al calentamiento global y al impacto de acoger a 56 000 refugiados nigerianos, el ACNUR y sus socios Land Life Company y la Federación Luterana Mundial iniciaron un proyecto de reforestación en enero de 2019. En los próximos dos años, esperan plantar —junto con los refugiados— 20 000 árboles en ese emplazamiento y alrededores.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

Por ejemplo, si los planes de emergencia y la acción conjunta hubieran guiado a las respuestas europeas a la llegada de refugiados a través del Mediterráneo en 2015, cuando el número de refugiados estaba empezando a aumentar, se podría haber evitado mucho caos y traumas. O si hubiésemos dispuesto de un mecanismo para garantizar una financiación temprana y previsible para las respuestas humanitarias ante un elevado número de llegadas, se podrían establecer sistemas desde el principio para evitar que las situaciones críticas degenerasen hasta convertirse en emergencias.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados

Hemos visto en repetidas ocasiones cómo los conflictos violentos y otros detonantes del desplazamiento tienen consecuencias que adquieren no solo dimensiones regionales, sino también globales. Si queremos superar el aislacionismo, la fragmentación y los debates públicos tóxicos, necesitaremos un enfoque de conjunto, global y proactivo de la situación de los refugiados. La adopción universal de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes por parte de los Estados miembros de la ONU en septiembre de 2016 fue un claro reconocimiento de esta exigencia, al igual que la aprobación del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) en diciembre de 2018.

El GCR tiene por objeto garantizar un reparto equitativo y previsible de las responsabilidades para abordar tanto los desplazamientos a gran escala de refugiados como las situaciones de refugiados prolongadas. Representa un claro compromiso de los Estados con unos primeros esfuerzos para abordar los factores que provocan y desencadenan las grandes situaciones de refugiados y para mejorar la cooperación entre los actores políticos, humanitarios, de desarrollo y de paz. Subraya la importancia de los esfuerzos internacionales para prevenir y resolver conflictos basándose en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional, el Estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales y la no discriminación. También se destaca la necesidad de prestar ayuda para el desarrollo a los países de origen de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros marcos pertinentes⁵. De hecho, el GCR proporciona un marco concreto para la implementación del nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz antes mencionado. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 se

centran en los derechos de los refugiados y en las obligaciones de los Estados, pero no ofrecen unas directrices significativas sobre la cooperación internacional; este es un aspecto clave que el GCR sí aborda, y que esperamos que marque el camino hacia un mayor multilateralismo.

Pero debido a que el GCR no es vinculante, el éxito de su implementación dependerá de la movilización de la voluntad política, y ACNUR está trabajando estrechamente con los Estados y otras partes interesadas para movilizarla en el período preparatorio al primer Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en diciembre de 2019. Reconocemos los retos inherentes en un momento en que el nacionalismo populista va en aumento, el espacio de asilo se está reduciendo y la contención se ha convertido en la estrategia de respuesta. Pero incluso en estos tiempos convulsos seguimos siendo testigos del firme compromiso con las cuestiones de los refugiados por parte de una serie de nuevos actores, entre los que se incluyen instituciones financieras internacionales, donantes emergentes, sector privado, sociedad civil y ciudadanos particulares, todos los cuales personifican el concepto de solidaridad en acción. Teniendo todo esto en cuenta, existe aún un margen considerable de colaboración sólida y sustantiva para prevenir los conflictos y abordar las múltiples causas profundas del desplazamiento.

Volker Türk

Subsecretario general para la Coordinación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del secretario general de las Naciones Unidas.

Este artículo fue redactado durante el ejercicio de su anterior función como alto comisionado adjunto para la Protección. Si desea más información, póngase en contacto con Perveen Ali alip@unhcr.org

1. Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos de la Protección (2015) *Comprender y solucionar las causas profundas del desplazamiento* bit.ly/HCRDialogue2015

2. Morrison-Métis S (2017) *Responding to Refugee Crises: Lessons from evaluations in Afghanistan as a country of origin*, OCDE Development Co-operation Working Papers, No 40 <https://doi.org/10.1787/de7e6a13-en>

3. El nexo entre acción humanitaria-desarrollo-paz —o “triple nexo”— se refiere a las interrelaciones entre los actores humanitarios, los de desarrollo y los de paz. Se anima a las agencias humanitarias, de desarrollo y de paz de la ONU a que trabajen juntas de forma más coherente, aprovechando las ventajas comparativas de cada sector para reducir la necesidad, el riesgo y la vulnerabilidad.

4. www.unhcr.org/ibelong/es

5. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte II del Pacto Mundial sobre los Refugiados, Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, párrafos 8–9 www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf