

Documento de referencia ¹

Mesa redonda 2: La migración y el desarrollo a través de alianzas multilaterales y bilaterales: abrir perspectivas para un desarrollo inclusivo

Sesión de mesa redonda 2.1

Ir más allá de las emergencias: crear soluciones de desarrollo para el beneficio mutuo de las comunidades de acogida y de origen y los desplazados

Introducción

Los desplazamientos, en particular cuando son a gran escala, suelen generar crisis que superan la capacidad de respuesta local y a menudo recaen dentro de la competencia de los agentes humanitarios. Sin embargo, es un hecho cada vez más reconocido que los desplazamientos no solo representan un problema humanitario, sino también para el desarrollo, que supone una amenaza para el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial para los países más rezagados. El desplazamiento prolongado es cada vez más habitual y domina los contextos en los que operan los agentes humanitarios y de desarrollo, lo que pone de manifiesto la necesidad de que las partes interesadas en materia humanitaria y de desarrollo analicen cómo se pueden reforzar los marcos y métodos de trabajo coherentes, tanto existentes como nuevos. Tras la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas², la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 generó un compromiso con respecto a la noción de los «resultados colectivos» aplicados a través de una «Nueva Forma de Trabajar». Por este motivo³, la Mesa redonda 2.1 pretende analizar formas de afrontar los desafíos que plantea el desplazamiento a través de estrategias de desarrollo, abarcando todo el espectro desde la prevención hasta respuestas mejoradas orientadas a hallar soluciones a dicho desplazamiento. Para ello, reconoce las potenciales ventajas tanto para los desplazados como para las comunidades receptoras locales que pueden ofrecer unos planteamientos más inclusivos. También reconocen que las oportunidades de que esto prospere pueden verse influidas en gran medida por los marcos jurídicos aplicables a las diversas categorías de desplazados. Con este planteamiento, la Mesa redonda respaldará al conjunto del FMMD en su

¹ El presente documento ha sido elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), basándose en las aportaciones realizadas por los copresidentes de la Mesa redonda 2.1, Dinamarca y Egipto, el ACNUR, la OIT, el Consejo Danés para los Refugiados y los miembros del Equipo Gubernamental de la Mesa redonda del FMMD. A pesar de que se ha hecho todo lo posible para garantizar que la información proporcionada sea exacta, los autores no aceptan responsabilidad ni ofrecen garantía alguna por lo que respecta a la validez, exactitud e integridad de la información incluida en el presente documento, cuyo único objetivo consiste en informar y favorecer el debate de la sesión 2.1 de la Mesa redonda durante la cumbre del FMMD que se celebrará en junio de 2017. La información no pretende ser exhaustiva por lo que respecta al tratamiento del tema de la Sesión 2.1 y no refleja necesariamente las opiniones de los autores, de los organizadores del FMMD ni de los gobiernos u organizaciones internacionales implicados en el proceso del FMMD.

² Que incluye una meta específica relacionada con la gobernanza de la migración, 10.7 «Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas».

³ Por otra parte, la presente Mesa redonda se basa en las conclusiones de la Mesa redonda 3.1 de la Cumbre del FMMD celebrada en octubre de 2015 en Estambul.

contribución al diálogo político y la práctica en este campo, incluidas las negociaciones intergubernamentales sobre el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, al tiempo que se reconocerán las interrelaciones existentes con el proceso individual, distinto e independiente que conducirá al Pacto mundial sobre refugiados⁴.

La necesidad de planteamientos nuevos e inclusivos para los desplazamientos prolongados

Millones de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares cada año, huyendo de los conflictos, la violencia, los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Entre ellas se incluyen los desplazados internos, refugiados, apátridas, desplazados transfronterizos y migrantes atrapados en países en crisis, que acaban en muchas ocasiones en zonas urbanas.⁵ Para estos individuos, familias y comunidades, la movilidad no es una opción, sino una estrategia para salvar su vida y una necesidad. En la Declaración de Nueva York, los estados reconocen «el gran número de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales y la posibilidad de que esas personas soliciten protección y asistencia en otros países como refugiados o migrantes».⁶

Los que huyen de situaciones de conflicto, violencia, desastres naturales y los efectos adversos del cambio climático, incluyendo entre otras cosas una subida del nivel del mar y la escasez de agua, corren el riesgo de engrosar la cifra de personas pobres y vulnerables de las comunidades receptoras. A pesar de que es necesario mitigar estas vulnerabilidades, cada vez es un hecho más reconocido que los desplazados disponen de capacidades que pueden ser aprovechadas en beneficio de su propio desarrollo socioeconómico local. También se reconoce que las razones de la migración y el desplazamiento a menudo tienen implicaciones muy directas sobre las condiciones en las que se encuentran los individuos y sobre la aplicación de los marcos jurídicos, las políticas de los gobiernos y las percepciones del público. Esta complejidad exige asociaciones y acciones de mayor alcance que las respuestas humanitarias tradicionales, así como un sólido liderazgo por parte de los gobiernos receptores. Cuando las poblaciones cruzan las fronteras nacionales, el desplazamiento forzoso se convierte en un problema internacional que obliga a los países a trabajar juntos a escala bilateral, regional y global, por ejemplo a través de los foros existentes como los correspondientes procesos consultivos regionales y globales, entre los que se incluyen el FMMD.

Marcos relacionados

En la Cumbre de las Naciones Unidas relativa a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes celebrada en 2016, la Asamblea General aprobó por unanimidad una Declaración histórica en la que se reitera que «aunque el trato que se les dispensa se rige por marcos jurídicos separados, los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales»⁷, que sienta las bases necesarias para obrar por unos objetivos humanitarios y de desarrollo compartidos. Subrayando la importancia de adoptar un enfoque integral de las cuestiones

⁴ De conformidad con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, el FMMD contribuirá al diálogo y la colaboración internacionales, así como a las negociaciones intergubernamentales sobre el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, a través de la coordinación del Representante Especial del Secretario General (RESG) para la migración internacional. A pesar de que están incluidos en el ámbito del debate de la presente mesa redonda, los refugiados serán objeto de un proceso individual, distinto e independiente que conducirá a la adopción del Pacto mundial sobre refugiados. La Declaración de Nueva York incluye compromisos y anexos específicos relativos a los grandes flujos de refugiados y migrantes, con una serie de compromisos que se aplican a ambas categorías.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/71/L.1, apartado 20.

⁶ Las categorías se describen en función de la definición recogida en instrumentos internacionales fundamentales. El presente documento de referencia recoge en su anexo una recopilación de las principales definiciones generalmente reconocidas.

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/71/L.1, apartado 6.

pertinentes, los Estados se comprometieron a garantizar «que se dé a todas las personas que llegan a nuestros países, [...] ya sean refugiados o migrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna, que se centre en las personas y tenga en cuenta las cuestiones de género».⁸

A pesar de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 siguen siendo el principal instrumento internacional para garantizar la protección de los desplazados transfronterizos, entre otras cosas como resultado de un conflicto,⁹ existen varios otros instrumentos internacionales relevantes¹⁰. Procedentes de diferentes ámbitos y a través de distintas vías, estos instrumentos comparten en gran medida los objetivos principales de protección de los derechos humanos, mejora de la resiliencia socioeconómica y física de los individuos y las comunidades, y refuerzo de las capacidades y estructuras de gobernanza, abarcando la prevención, mitigación, respuesta y recuperación.

Dificultades que plantea la categorización

En determinados casos, puede resultar difícil establecer distinciones claras e inmediatas entre categorías de personas desplazadas, a pesar de que estas distinciones conllevan importantes implicaciones en materia jurídica, de protección y asistencia. Las poblaciones desplazadas afrontan un mayor grado de vulnerabilidad y presentan necesidades específicas de protección y asistencia que deben ser satisfechas de conformidad con los instrumentos internacionales y normas jurídicas aplicables. Sin embargo, cada vez resulta más evidente que los individuos, que se ven obligados a desplazarse en situación irregular y a menudo arriesgada, poniendo en peligro sus vidas o pudiendo quedar desamparados en localidades fronterizas o de tránsito precarias, también pueden sufrir abusos en materia de derechos humanos.¹¹ A pesar de que es posible que no les corresponda la categoría jurídica específica de refugiados, los migrantes irregulares, incluidos aquellos que son víctimas de la trata, el tráfico de migrantes u otro tipo de explotación, necesitarán que se protejan sus derechos humanos, habida cuenta de las circunstancias en las que se ven obligados a desplazarse y en las que llegan. Por tanto, también existen elementos comunes en términos de vulnerabilidades y riesgos entre las distintas categorías de personas desplazadas. Del mismo modo, las comunidades circundantes también se ven afectadas por el desplazamiento.

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/71/L.1, apartado 22.

⁹ El marco jurídico internacional aplicable a los refugiados incluye la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, instrumentos regionales como la Convención de la OUA de 1969 por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, así como resoluciones y conclusiones de organismos internacionales relevantes, que incluyen las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR.

¹⁰ Entre los marcos e instrumentos aplicables que reflejan la complejidad de las situaciones de desplazamiento se encuentran aquellos contemplados en el Derecho internacional (incluyendo las normas aplicables recogidas, por ejemplo, en el Derecho internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional de los refugiados, el Derecho laboral, el Derecho internacional humanitario, el Derecho marítimo, el Derecho del mar, el Derecho penal transnacional y los principios generales del Derecho internacional aplicables a los Estados y su soberanía), los marcos aprobados por la AGNU (incluyendo la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015)), una Convención Marco (el Acuerdo de París sobre el cambio climático), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y directrices voluntarias de carácter no vinculante (entre las que se incluyen las Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales (2016), los Principios rectores de la OIT sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo (2016), la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de la Iniciativa Nansen) (2015), el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos (2010) del Comité Permanente entre Organismos y los Principios rectores de los desplazamientos internos (1998)).

¹¹ Véase Grupo Mundial sobre Migración, Principios y Directrices, Directrices prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables durante desplazamientos grandes o de naturaleza mixta (2016)

Los marcos de protección y asistencia existentes suelen estar estructurados en torno a marcos jurídicos que establecen categorías de no nacionales protegidos; concretamente refugiados, solicitantes de asilo y víctimas de la trata de seres humanos, con diversos marcos legislativos vigentes para los no nacionales que no corresponden a estas categorías. Los desplazados internos continúan bajo la protección de sus gobiernos y por lo general los marcos internacionales de protección y asistencia en la materia no tienen una naturaleza jurídica vinculante. Sin embargo, la Declaración de Nueva York subraya la necesidad de «reflexionar sobre estrategias eficaces para garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos».¹²

La aparición de nuevas características de la movilidad humana en entornos frágiles y de crisis supone un problema para la terminología existente y, en determinados casos, las estructuras y conceptos jurídicos no logran captar la complejidad de las situaciones cambiantes. A pesar de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados sigue siendo clave, la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático y las Directrices para la protección de los migrantes en países afectados por conflictos o desastres naturales han puesto de manifiesto la existencia de carencias en materia de protección. Por otra parte, la situación de las poblaciones puede variar por diversas razones, tales como las oportunidades, motivaciones o el cambio de tendencia de los factores de impulso, y puede variar entre los distintos individuos¹³ de un grupo de desplazados que utiliza la misma infraestructura de migración. Por flujos de migración mixtos se entiende personas que viajan juntas, en general en situación irregular, y que presentan diferentes necesidades y perfiles, entre las que se pueden incluir refugiados, solicitantes de asilo, víctimas de la trata y migrantes. A pesar de que las intervenciones humanitarias, basadas en principios humanitarios, están dirigidas a los más vulnerables con independencia de su categoría, el estatuto jurídico y migratorio determina si los grupos de no nacionales pueden formar parte y beneficiarse de las intervenciones para el desarrollo. Aunque el estatuto jurídico y migratorio es una condición marco importante que determina la situación de un individuo, las intervenciones humanitarias y para el desarrollo no deben pasar por alto las vulnerabilidades, que no dependen únicamente de la pertenencia a una categoría o grupo específicamente definido, sino que suelen tener que ver también con circunstancias individuales.

Repercusiones del desplazamiento

Tal y como se recoge en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las crisis humanitarias y los desplazamientos, entre otros factores, amenazan con provocar el retroceso de gran parte del progreso de las últimas décadas en materia de desarrollo. A pesar de que no cabe duda de que las consecuencias del desplazamiento tienen repercusiones negativas en materia humanitaria y de protección, su incidencia sobre el desarrollo en el plano micro y macroeconómico se encuentra perfectamente documentada. Las llegadas de población a gran escala pueden tensar al máximo los presupuestos públicos y de bienestar social, limitar el crecimiento económico, alterar los mercados, provocar una degradación medioambiental y suponer una carga para las economías, los tejidos sociales y las infraestructuras que ya se encuentran en una situación de fragilidad. Para los que se quedan en las comunidades de origen, la pérdida de mano de obra, la reducción de los servicios básicos y la debilitación de las economías pueden agravar el impacto de la crisis y generar por tanto nuevos desplazamientos.

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/71/L.1, apartado 20.

¹³ Existen circunstancias limitadas y prescritas que pueden conducir a la suspensión del estatuto de refugiado.

Sin embargo, cada vez existen más datos, por ejemplo procedentes de los estudios realizados por el Banco Mundial en Oriente Próximo, que confirman que la llegada de desplazados puede en realidad inyectar nuevas competencias y aumentar la demanda de bienes y servicios, lo que a su vez puede estimular el crecimiento de las economías receptoras. Las comunidades receptoras también se pueden beneficiar de programas de asistencia relacionados con los desplazamientos, que incluyen a miembros vulnerables de la comunidad o que tienen un impacto sobre el conjunto de la comunidad, en particular por lo que respecta a la infraestructura económica y social. Las remesas de los migrantes normalmente aumentan después de la crisis y continúan favoreciendo la recuperación, ya que por lo general el dinero se canaliza directamente a las poblaciones desplazadas para contribuir a su sustento y potencialmente también a su resiliencia al favorecer sus ahorros. A pesar de que se requieren recopilaciones y análisis de datos más detallados acerca del impacto socioeconómico de los desplazamientos sobre los países receptores, una mayor coherencia entre la asistencia humanitaria y las intervenciones para el desarrollo puede promover unas repercusiones sociales y económicas más positivas, mejorando así la situación a más largo plazo tanto de los desplazados como de las comunidades receptoras afectadas. Las políticas y prácticas inclusivas que regularizan el derecho al trabajo y la libertad de circulación representan factores de impulso fundamentales que pueden maximizar estos beneficios para todos. Se necesitan unos enfoques más sistemáticos por parte de los gobiernos y agentes de desarrollo para garantizar que los planes para el desarrollo nacionales, subnacionales y locales, u otros planes pertinentes, reflejen el tamaño real de la población y permitan a las autoridades locales satisfacer necesidades concretas y brindar oportunidades en beneficio de todos.

Antes del desplazamiento: prevención y mitigación

Rara vez las crisis no se pueden prever o evitar, por lo que el correspondiente desplazamiento tampoco tiene que producirse necesariamente y menos de manera imprevista. Se prevé que la degradación medioambiental y el cambio climático aumentarán la frecuencia e intensidad de los desastres naturales graduales y repentinos, lo que se cree que provocará un aumento de los desplazamientos, tanto de forma directa como indirecta, como consecuencia del aumento de los conflictos y la fragilidad. Las crisis políticas pueden resultar más difíciles de prever y prevenir por diversas razones.

Sin embargo, se dedican grandes esfuerzos a medidas tempranas de prevención y alerta oportunas y adecuadas orientadas a reducir la escalada de los conflictos y preservar la paz, limitar los riesgos de desastre natural y reforzar la capacidad de adaptación al cambio climático. Con independencia de las circunstancias, prever los desplazamientos de poblaciones en entornos de crisis sigue resultando difícil debido a que los datos pertinentes disponibles suelen ser insuficientes y presentar incoherencias (y contradicciones), el rango de factores implicados es amplio y la toma de decisiones compleja.

Atajar las causas primordiales del desplazamiento: prevención a través del fomento de la resiliencia

En un contexto de fragilidad, la decisión de abandonar el propio hogar en busca de seguridad y unas mejores perspectivas en otro lugar viene dada por factores sociales, económicos, políticos, de seguridad y ambientales en constante evolución que definen el perfil de riesgo y oportunidad. La Declaración de Nueva York subraya los diversos desencadenantes y las causas primordiales que provocan o intensifican los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados, respectivamente, entre los que se incluyen los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo, las violaciones y abusos de los derechos humanos, los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales u otros factores medioambientales. Estos desencadenantes y

causas primordiales interactúan o se solapan de diferentes maneras. Así, por ejemplo, los conflictos armados y una situación de fragilidad tienden a aumentar de forma significativa el impacto de los desastres naturales, y el cambio climático a menudo incide de forma negativa sobre las oportunidades de sustento, los ingresos, los salarios y el bienestar, por lo que tienden a impulsar a las personas a desplazarse en busca de mejores oportunidades. También hay ejemplos de desastres naturales que provocan un colapso de la autoridad gubernamental y producen efectos similares.

Con independencia de que el desplazamiento se produzca en respuesta a un acontecimiento repentino, como un brote de violencia, o en forma de culminación de diversos acontecimientos y presiones graduales, como la desertificación, estas causas primordiales solo se pueden atajar a través de inversiones multidisciplinares a largo plazo. Los compromisos recogidos en la Declaración de Nueva York son holísticos y hacen hincapié en las políticas favorables a las personas en situación de pobreza, el crecimiento económico, la generación de empleo, la diplomacia preventiva, la prevención y resolución de conflictos, el Estado de derecho, los derechos humanos, los esfuerzos coordinados en favor de la paz, la resiliencia y cohesión social, y la creación de condiciones que permitan a las comunidades y los individuos vivir en paz y prosperidad en sus países de origen.

Fomentar la resiliencia¹⁴ a los potenciales impactos y factores de estrés de las comunidades y países en riesgo resulta fundamental para mitigar los riesgos de desplazamiento, reconociendo las condiciones políticas, institucionales, socioeconómicas y medioambientales como factores de impulso clave. Para afrontar un abanico de objetivos tan amplio se requieren enfoques multisectoriales integrales orientados al nexo acciones humanitarias-desarrollo-paz y que preparen el camino para un desarrollo equitativo y sostenible que no deje atrás a nadie —y que reduzca el riesgo de desplazamiento al mismo tiempo—. Estas iniciativas basadas en el desarrollo deberían estar adaptadas a contextos de fragilidad y crisis, además de trabajar en múltiples sectores para promover la seguridad y la estabilidad, centrándose en la promoción de un desarrollo económico y un acceso a los servicios equitativos, abarcando enfoques inclusivos para hacer frente a las vulnerabilidades específicas de la marginación y el desplazamiento, y reduciendo tensiones o divisiones dentro de las comunidades sometidas a presión.

En términos generales, cada vez son más los que piden nuevas vías de migración regular, incluyendo el Representante Especial del Secretario General para la migración, el señor Peter Sutherland, que recuerda que los Estados han reconocido en la Declaración de Nueva York que solo pueden esperar reducir la migración irregular, con todos los riesgos que esta conlleva, si proporcionan vías legales para los migrantes. En la cumbre sobre migración celebrada en La Valeta en 2015, los Estados reconocieron que es necesario redoblar los esfuerzos para lograr una evolución de la migración regular y de las posibilidades de movilidad, incluyendo la migración laboral y la movilidad de emprendedores, estudiantes e investigadores, fomentando una movilidad bien gestionada y favoreciendo políticas que promuevan los canales de migración regulares.

¹⁴ El aumento de la resiliencia política frente a las crisis está relacionado con cuestiones básicas para la fragilidad y el conflicto, incluyendo la gobernanza, el Estado de derecho, el acceso a los derechos fundamentales y la existencia de mecanismos capaces de aliviar tensiones y mitigar conflictos entre diversos grupos de la población. La resiliencia institucional tiene que ver principalmente con garantizar la capacidad de suministro de unas infraestructuras públicas y unos servicios sociales sostenibles y suficientes (y un acceso equitativo a dichas infraestructuras y servicios), pero también está relacionada con los mercados activos. La resiliencia socioeconómica consiste en garantizar la capacidad de las personas y las comunidades para resistir las crisis y los desastres naturales, y para recuperarse cuando se ven afectadas. La resiliencia medioambiental se centra en mitigar los efectos de los desastres naturales y del cambio climático, incluyendo estrategias de reducción del riesgo de desastres y de adaptación. A pesar de que a menudo la migración se ha representado como un fracaso de adaptación, cada vez se reconoce más como una estrategia de adaptación legítima por derecho propio.

Preparación

En los casos en los que las crisis y los desplazamientos se pueden prevenir, es posible que se disponga de tiempo para adoptar medidas preventivas y preparatorias que puedan mitigar el alcance y la escala de la respuesta de emergencia y minimizar los riesgos y vulnerabilidades. Las intervenciones preventivas pretenden hacer frente de forma integral a las potenciales vulnerabilidades y necesidades, fomentar la resiliencia y aprovechar las capacidades y los puntos fuertes existentes. Por lo general, las iniciativas de preparación incluyen planes de contingencia, aprovisionamiento, planes de coordinación, planes de evacuación, información pública y ejercicios de formación y de campo correspondientes, y pueden reducir la posibilidad de daños o pérdidas y minimizar los riesgos y los problemas de protección asociados a los desplazamientos. Estas iniciativas se deben elaborar con anterioridad a la crisis y preferiblemente dentro de marcos nacionales y locales para el desarrollo.

Durante el desplazamiento (prolongado): inclusión y autosuficiencia

Para las comunidades receptoras, los flujos entrantes de población a gran escala pueden agravar problemas existentes, a menudo en términos de presiones económicas, desempleo, inflación y acceso reducido a los servicios. Los enfoques inclusivos basados en la zona que tienen en cuenta la dinámica local en materia económica, social, cultural, de seguridad y medioambiental son fundamentales, dado que las percepciones de un trato preferente entre diferentes grupos de una población pueden generar o agravar tensiones y provocar discriminación, estigmatización o exclusión social. Los esfuerzos tempranos por promover la inclusión y facilitar la autosuficiencia pueden ayudar a mitigar efectos potencialmente negativos de las situaciones de desplazamiento prolongado, reducir la dependencia de las ayudas y la sensación dominante de nadar entre dos aguas, además de favorecer el proceso de recuperación. El cambio de políticas y prácticas a corto plazo por otras a más largo plazo permite a los Estados, las comunidades e individuos abarcar oportunidades potenciales. Este proceso puede estar respaldado por la correspondiente asistencia técnica y financiera previsible y sostenida del conjunto de la comunidad internacional en reconocimiento del bien público global que realiza el gobierno que acoge a las poblaciones desplazadas, y como reflejo concreto de una Nueva Forma de Trabajar.

Para promover estos enfoques, es necesario reconocer y afrontar las preocupaciones de los gobiernos y las comunidades locales, en particular en un momento de cambio de la percepción pública y aumento de la xenofobia que llevan a pensar que unos enfoques más inclusivos pueden provocar el asentamiento permanente de los desplazados o atraer a un mayor número de migrantes. En este sentido es importante señalar que la integración socioeconómica garantiza no solo que los desplazados estén en condiciones mucho mejores de contribuir plenamente a la sociedad y la economía de su comunidad receptora, sino también que adquieran competencias y activos que contribuirán a una solución más duradera. Los enfoques para el desarrollo permitirán inversiones sostenibles que pueden tener beneficios a más largo plazo para la comunidad receptora, incluso cuando la situación de desplazamiento haya terminado. Cada vez existen más pruebas que apuntan a que la existencia de campamentos tiende a prolongar las situaciones de desplazamiento, mientras que los desplazados que tienen pleno acceso a la autosuficiencia a menudo aprovechan la posibilidad de retornar tan pronto como aparece.

Autosuficiencia e inclusión en el mercado laboral

Existe un intenso debate acerca de la importancia de invertir en la autosuficiencia en las situaciones de desplazamiento. Cuando los refugiados tienen derecho a trabajar¹⁵, pueden aprovechar plenamente

¹⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 24

sus competencias y contribuir a la economía local. A pesar de que por lo general los desplazados internos, en su condición de ciudadanos, no afrontan los mismos obstáculos jurídicos, es posible que se enfrenten a otros desafíos prácticos similares a los de otras poblaciones desplazadas, incluyendo la discriminación, los obstáculos del idioma y la falta de documentación, que pueden impedir su acceso al mercado laboral. La falta de acceso a oportunidades económicas puede provocar la adopción de estrategias de superación negativas¹⁶ que pueden tener repercusiones perjudiciales a largo plazo no solo para los individuos sino también para la sociedad y la economía. Es necesario buscar oportunidades de desarrollo de las economías y los mercados locales, aprovechando los recursos de mano de obra disponibles y basándose en un análisis de los potenciales del mercado y de las deficiencias de competencias y capacidad. Más allá del tradicional papel filantrópico, cada vez se reconoce más al sector privado como agente de desarrollo. La implicación de las pequeñas y medianas empresas locales, así como de las compañías internacionales, en particular en los países del Sur, puede generar oportunidades de desarrollo y valor económico en situaciones de desplazamiento. La respuesta filantrópica de la diáspora a las necesidades humanitarias de las poblaciones desplazadas tiende a ser inmediata y sustancial, y debería ser tomada en cuenta como contribución financiera y orientada al desarrollo. Los emprendedores de la diáspora también pueden contribuir a la creación de oportunidades de colaboración comercial y de inversiones sostenibles entre las poblaciones afectadas.

Es posible que las intervenciones para el desarrollo tengan que estar específicamente diseñadas o adaptadas para que las poblaciones de desplazados puedan aprovechar plenamente las oportunidades existentes para reducir la pobreza, dado que las vulnerabilidades específicas, el estatuto jurídico u otros obstáculos pueden excluir a estas poblaciones de las iniciativas existentes en materia de desarrollo.¹⁷ Los esfuerzos de defensa de los intereses y los conocimientos expertos desplegados con miras a lograr los correspondientes derechos económicos, completados por los esfuerzos por revitalizar las economías locales afectadas y explorar la movilidad laboral¹⁸ y otras oportunidades de migración regular pueden facilitar un acceso inclusivo al sustento y al empleo para todos, alineando las necesidades con las demandas del mercado, y garantizando un trabajo decente¹⁹ para todos. Las necesidades especiales de la población desplazada deben ocupar un lugar destacado en estas consideraciones.

Acceso a servicios básicos

Los grandes flujos entrantes de población suelen ejercer presión sobre los servicios básicos existentes y afectar al acceso de todos a estos servicios. Las inversiones en la ampliación de las estructuras y los sistemas públicos existentes, incluyendo los sistemas de asistencia y protección social, para facilitar un acceso equitativo evitan la creación de sistemas paralelos (a menudo de costes elevados) dedicados a las poblaciones desplazadas y también pueden servir para reforzar los servicios existentes al mismo tiempo. Por lo tanto, un análisis de la existencia y la capacidad de los servicios e

¹⁶ Como el trabajo infantil, el trabajo forzoso, el matrimonio temprano, la venta de activos productivos, etc.

¹⁷ Una base fáctica que incluya tanto las necesidades como las capacidades de las poblaciones desplazadas y de las comunidades afectadas resulta fundamental para preparar el terreno para las intervenciones holísticas.

¹⁸ La Declaración de Nueva York reconoce la importancia de proporcionar vías regulares y seguras para la migración, entre otras cosas a través de nuevos canales de movilidad laboral basados en programas sensibles al mercado laboral que satisfagan las carencias de competencias y tengan debidamente en cuenta la protección de los trabajadores migrantes.

¹⁹ Esto incluye garantizar que los trabajadores se beneficien de sus principios y derechos fundamentales en el trabajo, contemplados en el marco normativo de la OIT, y que se realicen esfuerzos para evitar la creación de obstáculos de acceso a los mercados laborales regulares, que pueden empujar a las personas desplazadas hacia economías y situaciones laborales irregulares en las que pueden sufrir explotación o abusos, y que pueden deteriorar las condiciones de trabajo en el conjunto del mercado laboral. El principio de «no perjudicar» también se debería aplicar a las economías y los mercados laborales para evitar invertir los avances logrados en materia de desarrollo y la pérdida de competencias, entre otras cosas, que en última instancia afectan a las soluciones a más largo plazo.

infraestructuras resulta fundamental para identificar carencias en el suministro de servicios, en particular en los entornos urbanos.

Vivienda y activos productivos

En entornos distintos de los campamentos, los flujos entrantes de población pueden alterar rápidamente los mercados inmobiliarios y aumentar de forma significativa los alquileres como resultado del aumento de la demanda de alojamientos de alquiler. Las oportunidades de compra de tierras o viviendas y de creación de empresas y obtención de los correspondientes activos están estrechamente vinculadas con el estatuto jurídico y pueden aumentar o limitar las oportunidades de integración. Los enfoques inclusivos para la adquisición y construcción de inmuebles pueden contribuir de forma significativa al crecimiento local.

Inclusión social

La inclusión social pretende que las personas pobres y marginadas puedan aprovechar oportunidades económicas y culturales, así como participar en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida comunitaria. Tiene por objeto garantizar que las personas puedan participar en las decisiones que afectan a sus vidas y que disfruten de una igualdad de acceso a los mercados, servicios y espacios políticos, sociales y físicos. Para garantizar que las poblaciones desplazadas puedan participar plenamente en sus comunidades receptoras, es necesario hacer frente a las percepciones erróneas y los sentimientos xenófobos, y crear una cultura de inclusión e identidad. Para aquellas personas incapaces de aprovechar las oportunidades económicas, resulta beneficiosa una asistencia continuada en forma de redes de seguridad, en concreto a través de su inclusión en sistemas de protección social nacionales. La consideración de políticas que facilitan la portabilidad de las prestaciones sociales en el plano interno e internacional puede aliviar presiones en materia de ayuda humanitaria y cobro de ayudas.

Vías complementarias y otros canales de movilidad regulares

Los esfuerzos por buscar soluciones para el desplazamiento deberían comenzar lo antes posible. Dado que la obtención de soluciones duraderas²⁰ supone un desafío cada vez mayor y en vista del aumento del número de personas que emprenden peligrosos viajes más allá de su primer lugar de refugio, resulta importante explorar vías complementarias en materia de protección y soluciones para los refugiados. La Declaración de Nueva York pide a los Estados que aumenten las opciones de terceros países, por ejemplo al «poner a disposición o ampliar, entre otras cosas alentando la participación y la actuación del sector privado como medida complementaria, las oportunidades de reasentamiento y otros canales para la admisión de refugiados por medios tales como la evacuación médica y los programas de admisión humanitaria, la reunificación familiar y las oportunidades de migración de personas cualificadas, movilidad laboral y educación».²¹ Los «otros canales» son adicionales a los canales de reasentamiento y por lo general utilizan las infraestructuras de migración existentes disponibles para los refugiados. Además de los canales adicionales para refugiados, algunos estados han demostrado flexibilidad en el suministro de protección, por ejemplo permitiendo la admisión de desplazados transfronterizos a causa de desastres naturales; la armonización de estas medidas en el plano local o regional podrá contribuir a facilitar la cooperación internacional y ayudar a garantizar unos beneficios más amplios.

²⁰ Las soluciones duraderas para los refugiados incluyen la repatriación voluntaria, la integración y el reasentamiento.

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/71/L.1, Anexo I, apartado 14.

Después del desplazamiento²²: soluciones y resiliencia

Es posible que los países quieran fomentar el retorno lo antes posible, en parte para favorecer la reconstrucción o estimular la economía local, entre otras cosas facilitando la participación de la diáspora en la recuperación posterior a la crisis en la que los miembros profesionales de la diáspora pueden desempeñar una función importante compensando carencias de recursos humanos en sectores clave como la salud, la educación y la justicia. Sin embargo, en realidad algunas personas regresan, otras se integran localmente y para otras la migración circular u otras formas de movilidad representan la mejor solución. Las proporciones varían, en función de diversos factores personales y contextuales, incluyendo la duración de la estancia fuera del hogar y las razones que han provocado su marcha. Por tanto, en el periodo posterior a la crisis y el desplazamiento resulta importante una gestión eficaz de la movilidad y las soluciones, que promueva los desplazamientos voluntarios, informados y ordenados, respetando plenamente las obligaciones de no devolución y, cuando corresponda, que mejore las capacidades de absorción de las comunidades.

Progreso hacia la resolución del desplazamiento y fomento de la resiliencia

Con independencia de la solución, los entornos deben ser favorables para la resolución del desplazamiento, como mínimo ofreciendo seguridad y libertad de circulación; un nivel de vida adecuado; un acceso equitativo a los servicios, las oportunidades de sustento y la vivienda, las tierras y propiedades o una compensación adecuada, con una gobernanza inclusiva y unas comunidades cohesivas como principales factores de impulso.

Como en la fase anterior, los desplazamientos de gran escala hacia las comunidades de origen o hacia nuevas comunidades pueden tener efectos desestabilizadores, siendo necesarias unas intervenciones coherentes en materia humanitaria, de desarrollo, paz, seguridad y medio ambiente, con el fin de crear un entorno favorable y afrontar los obstáculos para la resolución del desplazamiento. Sin una asistencia adecuada a largo plazo para contribuir a la recuperación de las comunidades, la continuidad de las dificultades y la marginación puede provocar inestabilidad y perjudicar a la recuperación y el desarrollo. Es poco probable que el retorno sea sostenible si los retornados se encuentran en las mismas condiciones y circunstancias que les empujaron a desplazarse la primera vez y los reubicados no se asentarán si no disponen de una seguridad adecuada o de acceso a la vivienda, las tierras, las propiedades, la justicia, el empleo y los servicios. Los enfoques inclusivos por zonas pueden mitigar las percepciones de trato preferente que pueden generar o intensificar tensiones. Las viviendas y activos productivos a menudo son ocupados, se pierden o se destruyen durante la crisis o huida, lo que provoca la destrucción del capital humano y social. Cuando los conflictos por las tierras y propiedades son generalizados, un ejercicio integral de mapeo y clasificación del alcance y el tipo de problemas que impiden los retornos sostenibles, por ejemplo, pueden documentar la respuesta política y favorecer el proceso de recuperación y reconciliación.

La resiliencia es fundamental para la sostenibilidad de las soluciones. A pesar de que la recuperación viene impulsada generalmente por los esfuerzos espontáneos de las propias comunidades, las estrategias de recuperación, si no están bien planificadas, pueden reproducir las condiciones de riesgo que habían precipitado la crisis y el desplazamiento la primera vez. Por tanto, las inversiones en desarrollo deben tomar en consideración los riesgos y favorecer la resiliencia ante futuros impactos y

²² Rara vez las crisis actuales terminan con un acontecimiento finito que da paso a una única resolución integral del desplazamiento. Por el contrario, los contextos suelen permanecer inciertos, fluctuando entre estabilidad y focos de inestabilidad, y con las personas desplazándose en fases o etapas basadas en decisiones individuales o familiares. Por tanto, no suele existir una fase claramente definida «del después» de una crisis.

factores de tensión. Se requiere un enfoque inclusivo y sostenido para una integración y reintegración sostenibles y en tanto que factor que contribuye a reducir la necesidad futura.

Resultado esperado de la mesa redonda

Contemplar soluciones en materia de desarrollo puede ayudar a reducir los costes del desplazamiento, promoviendo una agenda de prevención y preparación; ayudando a las comunidades afectadas a afrontar problemas de desarrollo a largo plazo, mejorar el suministro de servicios, reforzar la protección y la inclusión social; respaldando a las poblaciones afectadas en sus esfuerzos por acceder a un trabajo decente; y contribuyendo al logro de soluciones, de forma que todos los afectados por el desplazamiento puedan disfrutar de sus derechos humanos.

De conformidad con las conclusiones de la Cumbre Humanitaria Mundial, la presente mesa redonda está dedicada a explorar maneras de afrontar los desafíos que plantean las situaciones de desplazamiento a través de estrategias de desarrollo. El propósito de la mesa redonda es el intercambio de mejores prácticas relacionadas con la integración del suministro de servicios, la iniciativa empresarial, la autoorganización y la autosuficiencia de las personas desplazadas y su potencial e iniciativa para contribuir positivamente a las comunidades y cómo dichas comunidades pueden adaptar sus políticas de integración e inclusión en consecuencia. Por tanto, la Mesa redonda formulará recomendaciones de acción específicas sobre el tema B.e. «Hacer frente a los impulsores de la migración (forzosa), incluso a los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis causadas por los seres humanos, mediante protección y asistencia, desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza, prevención y resolución de conflictos» del proyecto final de la resolución sobre las modalidades del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular²³.

Preguntas orientativas

- (1) ¿Cómo pueden los organismos públicos locales y nacionales y la sociedad civil, si corresponde con la ayuda de otros agentes de desarrollo, respaldar los esfuerzos de prevención y preparación para potenciales desplazamientos?
 - a. ¿Cómo pueden los agentes de desarrollo contribuir a reducir el riesgo de desastres naturales y reforzar las capacidades de adaptación para favorecer la resiliencia en caso de desastres naturales repentinos y graduales?
 - b. ¿Dónde deben invertir los agentes de desarrollo para aliviar los conflictos y preservar la paz?

- (2) Durante un desplazamiento (prolongado), ¿cómo pueden los organismos públicos locales y nacionales y la sociedad civil, si corresponde con la ayuda de otros agentes de desarrollo, respaldar los esfuerzos para minimizar las vulnerabilidades y maximizar las posibles ventajas socioeconómicas para todos?
 - a. ¿Cómo pueden los agentes de desarrollo favorecer la inclusión de las personas desplazadas en los marcos de desarrollo locales y nacionales, garantizando así la igualdad de acceso a servicios públicos básicos como la sanidad y la educación?
 - b. ¿Cuáles son las condiciones necesarias para la inclusión de las personas desplazadas en el mercado laboral local, en la iniciativa empresarial local y en la producción agrícola o manufacturera de pequeña escala?

²³ A pesar de que están incluidos en el ámbito del debate de la presente mesa redonda, los refugiados serán objeto de un proceso individual, distinto e independiente que conducirá a la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados.

- c. ¿Cómo pueden los organismos públicos locales y nacionales y la sociedad civil, si corresponde con la ayuda de otros agentes de desarrollo, promover la interacción de las personas desplazadas con las comunidades receptoras, afrontando las percepciones erróneas y los sentimientos xenófobos para promover una cultura de inclusión?
- (3) Una vez que las soluciones duraderas para el desplazamiento resultan viables, ¿cómo pueden los organismos públicos locales y nacionales y la sociedad civil, si corresponde con la ayuda de otros agentes de desarrollo, garantizar unas contribuciones sostenidas a la recuperación y la resiliencia de las comunidades afectadas por la crisis y el desplazamiento?
- a. ¿Cómo pueden los agentes de desarrollo aprovechar mejor las capacidades locales para contribuir a los esfuerzos por afrontar las causas primordiales, mitigar los riesgos y promover una integración y reintegración sostenibles e inclusivas?
 - b. ¿Cómo se puede garantizar mejor la igualdad de acceso a servicios públicos básicos como la sanidad y la educación?

GLOSARIO

Las definiciones recogidas en este glosario se ofrecen exclusivamente a efectos del debate de la presente mesa redonda. Con la excepción del término «refugiado», las definiciones proporcionadas no representan conceptos jurídicos. No se interpretará que el contenido de este glosario genera nuevas obligaciones en materia de Derecho internacional, nuevas normas, ni que limita o socava ninguna obligación legal que un Estado pueda haber contraído o a la que se encuentre sujeto de conformidad con el Derecho internacional. Por otra parte, no se interpretará que el contenido de este glosario limita, socava o suaviza las obligaciones legales domésticas u otras normas aplicables a los Estados, organizaciones internacionales, actores de sectores privados o la sociedad civil.

Desplazamiento: el movimiento primordialmente forzoso de personas. Las personas desplazadas incluyen refugiados, desplazados internos y desplazados transfronterizos a causa de desastres.²⁴

Refugiado: cualquier persona que cumple con los criterios de elegibilidad definidos por los instrumentos internacionales o regionales, las leyes nacionales o el mandato del ACNUR, según proceda.²⁵ Según muchos de estos instrumentos, un refugiado es una persona que no puede regresar a su país de origen debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, o que se ve obligada a abandonar su país de origen como resultado de la violencia generalizada o eventos que perturben gravemente el orden público, o cuya vida, seguridad o libertad se vea amenazada como resultado de ello. Según el Derecho internacional, una persona se considera un refugiado tan pronto como cumple los criterios pertinentes, con independencia de que haya recibido el reconocimiento formal como refugiado. Una persona no se convierte en refugiado por su reconocimiento, sino que recibe el reconocimiento *porque es* un refugiado.

Desplazados internos: las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.²⁶

Desplazados a través de fronteras en el contexto de desastres: personas que se ven obligadas a huir o que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres repentinos o graduales, o en el contexto de los efectos del cambio climático.²⁷

Situación de crisis: cualquier conflicto o desastre natural.²⁸

Conflicto: toda situación de violencia, guerra o disturbios civiles que conlleva amenazas para la vida, la seguridad y la protección humana.²⁹

Desastre: una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. Los desastres pueden estar relacionados con la aparición repentina o gradual de peligros naturales, incluyendo por ejemplo los relacionados con los efectos del cambio climático.³⁰

Migrante (en un país en crisis): una persona no ciudadana que se encuentra en un país durante un conflicto o desastre natural, independientemente de: a) los medios o las razones de la entrada en el país; b) el estatuto de inmigración; o c) la duración o razones de su estadía. El término «migrante» no

²⁴ Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático

²⁵ Incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967

²⁶ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

²⁷ Véase 1 más arriba

²⁸ Iniciativa Migrantes en Países en Crisis

²⁹ Ibid

³⁰ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

se refiere a los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas, para quienes existen regímenes de protección específicos en el Derecho internacional.³¹

Protección: todas las actividades tendentes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de las pertinentes ramas de derecho, es decir, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.³²

³¹ Iniciativa Migrantes en Países en Crisis

³² Comité Permanente entre Organismos