

Nota conceptual

Iniciativa de Soluciones de Transición

PNUD y ACNUR en colaboración con el Banco Mundial

A pesar de las dimensiones políticas y de seguridad, la percepción de que los desafíos del desplazamiento sólo pueden abordarse a través de medios humanitarios es mal concebida, lo que o bien ha impedido o retrasado el logro de la sostenibilidad de soluciones o bien ha resultado en prolongados desplazamientos con dificultades para romper el ciclo de dependencia de ayuda humanitaria y de seguir adelante con sus vidas y sus medios de vida sostenibles.

Existe un mayor reconocimiento ahora que el desplazamiento tiene desafíos humanitarios, así como desafíos para el desarrollo, y con el fin de encontrar soluciones duraderas se requerirían enfoques integrales para situaciones específicas, similares a algunas buenas prácticas del pasado junto con la participación de actores gubernamentales, humanitarios y de desarrollo con asistencia bilateral y multilateral adicional.

El objetivo de la Iniciativa de Soluciones de Transición es trabajar hacia la inclusión de las necesidades de desplazamiento en la agenda de desarrollo para la sostenibilidad de las intervenciones para los refugiados y los desplazados internos y los miembros de la comunidad local hasta bien entrada la recuperación y la programación de desarrollo. En esencia, ayudar a priorizar las necesidades de desplazamiento en la agenda de desarrollo de los gobiernos y donantes internacionales para el desarrollo y otros actores.

Como se reconoce a través de las experiencias del pasado que un factor crítico en el apoyo a las soluciones duraderas es la asistencia adicional dedicada a la transición y al desarrollo que apoya un enfoque integrado dirigido tanto a los desplazados, retornados y poblaciones locales.

Antecedentes y justificación de la Iniciativa

1) El ACNUR promovió *Ayuda al Refugiado y el Desarrollo*, durante la década de 1980 que formó la base de la Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África (ICARA, por sus siglas en inglés) en 1981 y 1984, y la Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) en 1989. El proceso ICARA¹ y CIREFCA fueron

¹ AG, Resolución 37/197 (1982), solicita al Secretario General que, en estrecha cooperación con el Secretario General de la Organización de la Unidad Africana y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, convoque una conferencia "... para considerar la necesidad actual de ayuda con el fin de proporcionar, según sea necesario, la asistencia adicional a los refugiados y retornados en África para la implementación de programas para su asistencia, rehabilitación y reasentamiento..." y que "considere el impacto impuesto sobre las economías nacionales de los países africanos afectados y les proporcionen la asistencia necesaria para fortalecer su

notables esfuerzos internacionales en la movilización de socios para el desarrollo y financiación adicional para abordar el impacto socioeconómico de las situaciones de refugiados y soluciones duraderas. Demostró y en gran medida creó conciencia y reconocimiento sobre el hecho de que el desplazamiento tiene desafíos de desarrollo que sólo pueden abordarse mediante la vinculación de la asistencia y el desarrollo.

2) Desde el proceso ICARA se introdujeron una serie de iniciativas, si bien ad hoc, para hacer frente a "la brecha" entre la ayuda humanitaria a corto plazo y el desarrollo a más largo plazo". En 1999, el "Proceso Brookings" se puso en marcha reflejando un consenso emergente sobre la necesidad de abordar "temas de transición", incluidos los vínculos entre la asistencia humanitaria a corto plazo e intervenciones de desarrollo sostenible a más largo plazo. En 2003, basándose en las lecciones del Proceso Brookings, se puso en marcha el *Marco para soluciones duraderas*² para los refugiados y personas de interés, con tres componentes: 4Rs para situaciones post-conflicto y DAR/DLI para la asistencia al desarrollo para los refugiados y las comunidades de acogida en el desplazamiento, y siempre que sea posible, para su integración local.

3) Estas iniciativas generaron resultados mixtos, pero en el proceso, todos aportaron enormemente la discusión sobre la necesidad de incluir a los desplazados y sus necesidades y soluciones o la búsqueda de soluciones en la agenda de desarrollo.

4) El programa PRODERE³ (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados) para la reintegración y rehabilitación de las poblaciones afectadas por la guerra en América Central fue un programa exitoso en el cual el PNUD desempeñaba un papel importante en la participación con los actores del desarrollo. En la década de 1990, el modelo PRODERE se reprodujo con ajustes en el Programa de reintegración y reasentamiento de Camboya (CARERE), y el Programa de rehabilitación para el distrito de Jaffna en Sri Lanka, el Proyecto marco de reintegración de Ruanda, así como los de Bosnia, Croacia, Eritrea, Guatemala, Mozambique, Somalia, Tayikistán y muchos otros. Junto con el ACNUR y el Banco Mundial, el PNUD también participó en la implementación del proyecto 4R con resultados variados. Colaboraciones más recientes con el ACNUR y otros socios incluyen los el proyecto Refugiados afectados y áreas de acogida (RAHA) en Pakistán dirigido al gran número de refugiados afganos todavía presentes en el país y a las comunidades de acogida en los que residen.

infraestructura social y económica para hacer frente a la carga de tratar con un gran número de refugiados y retornados" (traducción libre).

² <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=3f1408764&query=Framework%20for%20Durable%20Solutions>

³ <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3bd410804&query=PRODERE>

5) El papel del PNUD en la reintegración de desplazados internos se deriva de su mandato y su enfoque basado en derechos para apoyar a la gobernanza democrática, la lucha contra la pobreza y la promoción de desarrollo humano sostenible hacia el logro de los ODM. Además, el doble mandato del PNUDⁱ, presencia casi universal, estructura descentralizada, presencia en contextos de crisis, experiencia en recuperación, incluyendo el liderazgo de recuperación temprana e interacciones estrechas con el gobierno son fundamentales para un efectivo y sostenido compromiso en la reintegración de los desplazados internos. Como resultado de esto, las expectativas de socios internacionales y nacionales para un compromiso más sólido, coherente y sostenido por parte del PNUD siguen creciendo.

6) En 2006, como parte del proceso de Reforma Humanitaria, el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (IASC, por sus siglas en inglés) introdujo el "enfoque de grupos temáticos". Este buscaba abordar vacíos y fortalecer la previsibilidad y la efectividad de la respuesta de ayuda humanitaria al desplazamiento interno al aclarar la división del trabajo entre las organizaciones, y definir mejor sus funciones y responsabilidades dentro de los diferentes sectores de la respuesta.

7) El grupo temático de recuperación temprana y el desarrollo de una política del PNUD sobre la recuperación temprana han contribuido en gran medida al creciente reconocimiento de la reintegración de desplazados internos (soluciones duraderas) como un elemento crítico en la reconstrucción de las comunidades después de una crisis. La recuperación temprana proporciona una ventana de oportunidad que asegura que temas de desplazamiento se aborden en una etapa temprana dentro de la fase humanitaria y de forma coherente con las intervenciones humanitarias. Estas intervenciones también permiten una pronta participación con grupos de desplazados internos, autoridades gubernamentales nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, otras partes en el conflicto y otras partes interesadas pertinentes, todos de los cuales tienen algún elemento de influencia e impacto en los desafíos de desplazados internos y las respuestas inmediatos y a más largo plazo.

8) Paralelamente hubo otros acontecimientos importantes que condujeron a una mejor previsibilidad para responder a las necesidades humanitarias y de recuperación temprana de las poblaciones afectadas. Esto incluye la revisión del Marco de Soluciones Duraderas sobre los Derechos humanos de los desplazados internos bajo los auspicios del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos que ha visto el documento transformarse de uno de orientación a uno humanitario y para incluir actores de desarrollo y gobiernos nacionales. Como resultado de estos cambios, existe un mayor reconocimiento ahora más que nunca que el desplazamiento no es sólo un tema humanitario y que las personas desplazadas tienen necesidades de desarrollo que no pueden ser realizadas únicamente con ayuda humanitaria a corto plazo. Hacer caso omiso de estas necesidades plantea un riesgo real de socavar estrategias de desarrollo y recrear algunos de los elementos de la crisis que provocaron el desplazamiento en el primer lugar.

El tema clave

9) Sin embargo, casi tres décadas después de la Resolución de la AG 37/197 (1982) algunas preguntas fundamentales siguen vigentes: ¿Por qué es tan difícil incluir el desplazamiento en la agenda de desarrollo de los donantes, los gobiernos y los programas y fondos de las agencias de desarrollo? A pesar de que los refugiados y los desplazados internos reciben alguna asistencia para el retorno, ¿por qué las necesidades a más largo plazo de los retornados no se integran sistemáticamente en la planificación de la reconstrucción? ¿Cómo pueden las agencias humanitarias adaptar sus programas más para que faciliten la pronta recuperación sin comprometer los principios humanitarios? ¿Cómo se ha de garantizar a los refugiados que no son ciudadanos ayuda de transición y desarrollo adicional, flexible y oportuno?

Desafíos relacionados con el desplazamiento

10) El desplazamiento forzado significa la pérdida de la vivienda, la tierra y la propiedad, el empleo, los activos físicos, las redes sociales y los recursos, y los cambios en la dinámica familiar y los roles de género tradicionales. El Banco Mundial⁴ también ha documentado que con demasiada frecuencia el desplazamiento también se traduce en inseguridad alimentaria, el aumento de la morbilidad y la mortalidad, y la marginación social. A menudo, el acceso a servicios como la educación y la salud se vuelve extremadamente difícil porque los desplazados pueden haber dejado atrás la documentación personal necesaria, o pueden no ser reconocidos como poseedores de ningún derecho bajo la autoridad del gobierno local en donde ahora residen, o porque ya no tienen los medios para pagar las cuotas escolares y los servicios de salud y a menudo carecen de redes de apoyo tradicionales en su nuevo entorno. En conjunto, estas condiciones empujan a los desplazados a un ciclo de vulnerabilidad, que puede empeorarse en aquellas situaciones de desplazamiento prolongadas en donde se ven afectadas generaciones sucesivas. La presencia de un gran número de desplazados internos o refugiados puede tener un impacto negativo en el desarrollo de las comunidades de acogida debido a la presión sobre los recursos locales, la infraestructura y los servicios, además de la degradación ambiental.

11) Sin embargo, en situaciones en que el gobierno de acogida - si tiene apoyo en el espíritu de la responsabilidad compartida - permite a los refugiados el acceso a sus servicios de educación y salud, y ofrece oportunidades adecuadas para trabajar o incluso para medios de vida sostenibles, los indicadores resultantes son mejores y los refugiados contribuyen al desarrollo de la economía local⁵. Para los desplazados, la situación puede crear ganancias - por ejemplo,

⁴ Nota del Banco Mundial sobre el desplazamiento forzado elaborado por el Equipo de Conflicto, Crimen y Violencia en el Departamento de Desarrollo Social en discusiones con el Representante del Secretario General de la ONU sobre los desplazados internos, el ACNUR y el PNUD.

⁵ La presencia de refugiados angoleños en la Provincia Occidental de Zambia desde la década de 1970 contribuyó al desarrollo local y su repatriación fue acompañada de una disminución de la productividad agrícola en la Provincia Occidental. (A. Betts: *Development assistance and refugees: Towards a North-South grand bargain?* La ayuda al desarrollo y los refugiados: hacia un gran trato Norte-Sur?), Informe de Migración Forzada 2, Centro de Estudios de Refugiados, Universidad de Oxford, junio de 2009, p.7-8). Se informa sobre hallazgos similares sobre el impacto

en lo que respecta a la educación o la actividad económica en los lugares de exilio - que a su vez pueden apoyar la aparición de soluciones duraderas tanto en el exilio como lo ilustra el caso de los refugiados guatemaltecos en la península de Yucatán en México⁶.

12) Al igual que en el caso de los refugiados, los desplazados internos necesitan el compromiso y la acción de los gobiernos para garantizar el acceso a las instalaciones educativas, a establecimientos de salud, a medios de vida sostenibles, a la participación en los procesos democráticos y de construcción de paz a nivel local y nacional, a la tierra, y así sucesivamente. En este sentido, el restablecimiento de la presencia y de la autoridad del Estado en las áreas de retorno, sobre todo en los casos de situaciones de conflicto prolongado o tras escenarios de desastre devastadores donde la presencia del Estado es severamente debilitada o totalmente diezmada, es crítica.

13) Sin embargo, la respuesta inadecuada a las necesidades de los desplazados internos y los refugiados, en particular a las necesidades de desarrollo, sigue siendo el obstáculo principal para las soluciones duraderas de las personas desplazadas. La percepción continúa de que las preocupaciones de los desplazamientos sólo se pueden abordar a través de medios humanitarios está mal concebida y ha dado lugar a desplazamientos prolongados de millones de desplazados internos y refugiados, que no pueden encontrar soluciones para su desplazamiento que pueden ayudarles a romper el ciclo de dependencia de la asistencia humanitaria y para seguir adelante con sus vidas.

14) La nota del Banco Mundial⁷ sobre el desplazamiento forzado destaca que el desplazamiento provocado por la violencia y el conflicto no es sólo una crisis humanitaria, pero es probable que afecte la estabilidad política si se deja desatendido o es inapropiadamente o mal gobernado, o si se deja sin resolver políticamente a través de la construcción de la paz. Particularmente en países frágiles y afectados por conflictos, la presencia de personas desplazadas puede añadir una tensión seria en instituciones nacionales y locales muy débiles, así como causar o exacerbar las tensas relaciones entre los desplazados y las comunidades de acogida. En los países tanto frágiles como afectados por el conflicto y en los países con sólidas instituciones y marcos de gobernanza, el desplazamiento también puede convertirse en el escenario de violaciones a los derechos humanos y una atmósfera propicia para graves

económico positivo de los refugiados de muchos otros países como Tanzania y Pakistán. (Centro para el estudio de la migración forzada: El impacto de la presencia de refugiados en el noroeste de Tanzania, Universidad de Dar es Salaam, 2003; ACNUR: El impacto económico del asentamiento de refugiados afganos en las zonas tribales del noroeste de Pakistán, TSS, Informe de misión 89/27, mayo de 1989), en inglés.

⁶ Los refugiados guatemaltecos en México, Península de Yucatán recibieron asistencia en la década de 1990 para promover la autosuficiencia, lo que benefició tanto a los refugiados como sus áreas de exilio (Betts, 2009, p.7).

⁷ Nota del Banco Mundial sobre el desplazamiento forzado elaborado por el Equipo de Conflicto, Crimen y Violencia en el Departamento de Desarrollo Social en conversaciones con el Representante del Secretario General de la ONU sobre los desplazados internos, el ACNUR y el PNUD.

injusticias que conducen a conflictos, violencia generalizada, delincuencia e inestabilidad y nuevos desplazamientos.

15) Cada vez más dentro de su programación de recuperación en contextos de grandes desplazamientos, los agentes de desarrollo como el Banco Mundial y el PNUD ven la necesidad de incorporar los complejos desafíos de desplazamiento como centrales para su recuperación y respuesta de desarrollo. Las vulnerabilidades específicas de los desplazados y su impacto en la recuperación y el desarrollo después de la crisis se comprenden cada vez más. Temas como el impacto del desplazamiento prolongado en el capital humano y social, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad, y el desarrollo sostenible, son elementos críticos para tomar en cuenta en la planificación de la reintegración exitosa de las personas desplazadas. Tal impacto puede afectar a una gran cantidad de asuntos como la cohesión social, los mecanismos tradicionales y culturales, las relaciones de género, y así sucesivamente, todos los cuales tienen un impacto directo en el proceso de recuperación y que tendrán que ser tomados en cuenta si los problemas profundamente arraigados, incluidas las causas de desplazamiento, han de ser tratadas adecuadamente.

16) Sin embargo, es importante tener en cuenta que el desplazamiento puede tener impactos no sólo negativos. Cuando los desplazados pueden desarrollar y hacer uso de su habilidades y mecanismos de afrontamiento, el desplazamiento puede contribuir al crecimiento económico, beneficiando tanto a los desplazados como a la región de acogida, y puede también, en caso de retorno o integración local exitosa, o de reasentamiento en países terceros, aportar capital humano y económico valioso para el proceso de recuperación.

17) Es un hecho ampliamente reconocido que la búsqueda de soluciones económicas y socialmente sostenibles para situaciones de desplazamiento constituye un desafío importante para el desarrollo de países con refugiados y desplazados internos, así como para la comunidad internacional. El abordar el desplazamiento también tiene importantes repercusiones sobre el cumplimiento de los ODM. El proteger y atender las necesidades de las personas vulnerables se destaca en la Declaración del Milenio que fue aprobada por 191 Estados Miembros. La Declaración pone de relieve un objetivo específicamente destinado a fortalecer la "cooperación internacional, incluso compartiendo la carga que recae en los países que reciben refugiados y coordinando la asistencia humanitaria prestada a esos países; y ayudar a todos los refugiados y personas desplazadas a regresar voluntariamente a su hogares en condiciones de seguridad y dignidad, y a reintegrarse sin tropiezos en sus respectivas sociedades".

18) El Informe del 2009 sobre los ODM volvió a insistir en que el conflicto genera pobreza: "Los conflictos y persecuciones son las razones principales por las cuales las personas abandonan sus hogares, trasladándose dentro o fuera de las fronteras de sus países. Generalmente carecen de empleo y vivienda permanentes y, sin el apoyo de redes de protección social, caen fácilmente en la pobreza."ⁱⁱⁱ El logro de los ODM depende, además, de la gobernanza democráticaⁱⁱⁱ que ofrece el "entorno propicio" para su realización, en particular para la

eliminación de la pobreza. Es fundamental abordar eficazmente las necesidades de las poblaciones desplazadas para reducir la fragilidad de los países (y la fragilidad subregional en los países vecinos) ya que permite una transición exitosa del conflicto a la paz.

¿Qué es la Iniciativa de Soluciones de transición?

19) La respuesta inadecuada a las necesidades de los desplazados internos y los refugiados, en particular a las necesidades de desarrollo sigue siendo un desafío importante para las soluciones duraderas para las personas desplazadas. La Iniciativa de Soluciones de Transición significa la colaboración entre los actores humanitarios y de desarrollo, bilaterales y multilaterales, con el objetivo de trabajar junto con los gobiernos nacionales en la búsqueda de soluciones y la sostenibilidad de intervenciones, para las personas desplazadas y los miembros de la comunidad local, y en la programación de la recuperación y del desarrollo. La Iniciativa de Soluciones de Transición se empeña en asegurar la participación a más largo plazo de los actores del desarrollo, trabajando de forma más temprana para planificar y elaborar estrategias con los principales socios humanitarios y asegurar que los temas relativos al desplazamiento forman parte de las agendas de desarrollo de los gobiernos nacionales. En síntesis: ayudar a los gobiernos a dar prioridad al desplazamiento en sus agendas de desarrollo a través de la asistencia bilateral y multilateral adicional.

20) Esta iniciativa se basará en:

- a. la conciencia global creada por el informe del Secretario General sobre la Consolidación de la Paz en el período inmediatamente posterior al conflicto, Informe de la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (INCAF, por sus siglas en inglés), y el proceso de Reforma Humanitaria del IASC, en particular el Grupo Temático de Recuperación Temprana, y otros informes de trabajo y evaluación en curso;
- b. un entorno normativo actual propicio para vincular la ayuda humanitaria con la recuperación y el desarrollo, y la elaboración de instrumentos operacionales y financieros relacionados;
- c. un mayor reconocimiento mundial de que el desplazamiento tiene desafíos de desarrollo, y que si no se hace frente a ellos esto tiene consecuencias negativas a nivel político y de seguridad; y,
- d. un mayor reconocimiento de los desafíos de desarrollo de los desplazamientos también a través del trabajo realizado por el Banco Mundial.

21) El enfoque conjunto para esta iniciativa será un enfoque de área, que permita que las complejas necesidades de las personas desplazadas y los miembros de la comunidad de acogida sean mejor abordados por los diferentes actores, todos los cuales aportarán un valor agregado a este enfoque. El PNUD, el ACNUR y las autoridades gubernamentales pertinentes tendrán un papel de iniciación y convocación al tiempo que garantizarán que actores claves de la ONU, el Banco Mundial y otros actores humanitarios y de desarrollo claves estén disponibles para intervenir en las etapas claves y en temas claves. El inicio de estas intervenciones de desarrollo requerirá un diálogo con el gobierno del país de acogida. Esta iniciativa se esforzará

para solicitar grupos de situaciones específicas de socios internacionales para trabajar en conjunto con los actores locales para lograr lo anterior.

22) La iniciativa tendría por objeto las situaciones posteriores al conflicto y las situaciones de refugiados prolongadas para lograr soluciones duraderas y mejorar la calidad de vida a través del desarrollo de enfoques integrales específicos a la situación mediante la participación de actores humanitarios y de desarrollo bilaterales y multilaterales. Cada situación, dependiendo de los intereses y de la voluntad políticos, además de la capacidad operativa y la disponibilidad de recursos, podría tener un conjunto de actores procedentes de gobiernos bilaterales, del sistema de la ONU, del Banco Mundial, o de los bancos regionales de desarrollo, las ONG, o los gobiernos y las comunidades de acogida, incluyendo los desplazados o retornados.

Los componentes de la Iniciativa de Soluciones de Transición

23) La Iniciativa de Soluciones de Transición extraerá lecciones de varias experiencias pasadas de ICARA, CIREFCA, el Proceso Brookings, 4Rs, y experiencias en curso de soluciones duraderas para los desplazados internos y el trabajo de la CWGER. El marco propuesto para la implementación de la iniciativa de Soluciones de Transición se basará en el informe INCAF y el Informe del Secretario General sobre la Consolidación de la paz inmediatamente después del conflicto, y el programa del Banco Mundial sobre el desplazamiento forzado. La Iniciativa de Soluciones de Transición tendrá como objetivo traducir las políticas y directrices en acciones concretas en las siguientes situaciones:

- situación seleccionada posterior al conflicto con desplazamiento mayor, y
- situación de refugiados prolongada/PDI

24) Como lo documenta el NYU, el vacío crítico en la respuesta internacional al desplazamiento sigue siendo: i) la falta de una planificación anticipada, y los ii) insuficientes recursos para apoyar la transición de la ayuda humanitaria a las intervenciones de desarrollo que promuevan soluciones duraderas para los desplazados. La persistencia de este vacío parece reflejar vacíos generalizados en los esfuerzos internacionales de recuperación posteriores a la crisis:⁸

- La falta de una estrategia de recuperación común (a nivel nacional), que abarca herramientas políticas, de seguridad, de desarrollo, e humanitarias para guiar los esfuerzos de actores internacionales de cooperación bilateral y multilateral en apoyo de un gobierno en particular.

⁸ *Recuperándose de la guerra: Vacíos en la Acción Internacional* por el Centro sobre Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, en inglés. El informe se basó en el análisis de los seis casos de Sudán, Afganistán, Haití, Timor Oriental, Líbano y Nepal, y fue presentado en la Reunión Internacional sobre el apoyo internacional para la Estabilización Post-Conflicto y la Recuperación Temprana organizada por el DFID, celebrada en Londres el 11 de julio del 2008.

- La falta de financiación rápidamente disponible y flexible que puede proporcionar recursos en respuesta a las ventanas tempranas de oportunidad para las intervenciones de desarrollo que apoyan soluciones duraderas para los desplazados dentro de los esfuerzos de recuperación más amplios.
- La falta de evaluaciones y de acción/implementación conjunta de seguimiento para hacer frente a los vacíos de capacidades en materia de recursos humanos y sistemas de planificación e implementación en los gobiernos que se encuentra en una situación de recuperación temprana.
- La falta de programas de transición, tales como proyectos de efecto rápido que pueden proporcionar resultados del desarrollo rápidos, visibles y a pequeña escala para las comunidades que acogen a poblaciones desplazadas.

25) Un documento reciente del Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford, argumenta que una medida fundamental para superar la resistencia de los gobiernos a participar en la creación de soluciones duraderas para los desplazados internos o para los grupos de refugiados que acogen, sería asistencia adicional y específica de desarrollo que apoye un enfoque integrado que se dirija tanto a desplazados, repatriados y poblaciones locales⁹. Esta ayuda no debe sustituir a las líneas presupuestarias existentes que de otra manera beneficiarían a los nacionales de esos países (en el caso de la asistencia a los refugiados) o grupos que conforman el distrito electoral primario de los gobiernos (en el caso de la asistencia a los desplazados internos). Los beneficios potenciales para los países donantes de un mayor esfuerzo para crear soluciones duraderas para los desplazados serían, en resumen, reducir los potenciales movimientos secundarios irregulares de desplazados a los países donantes (con los costes adicionales, problemas de seguridad, y potencial tensión social que a menudo conlleva), para ayudar a eliminar fuentes potenciales de desestabilización y para reducir el presupuesto humanitario a largo plazo. Para los países con desplazados, el abordar el desplazamiento como un desafío para el desarrollo ayudaría a disminuir la fragilidad mediante la reducción de los conflictos sociales y la inseguridad al beneficiar a las comunidades locales de acogida, contribuyendo al desarrollo de la frontera marginal y otras regiones, y el fortalecimiento de las capacidades del gobierno y los sistemas para la gestión de los procesos de desarrollo inclusivos.

26) **Marco para la participación** (basado en el informe y las recomendaciones del INCAF) para un mayor desarrollo, con especial referencia a las situaciones de los países:

O Principios fundamentales para impulsar la participación,

- Identificación nacional como un objetivo primordial - el trabajo hacia la identificación de las capacidades y ayudar a construir.

⁹ A. Betts: *Ayuda al desarrollo y los refugiados: ¿Hacia una gran negociación Norte-Sur?* Informe sobre Migración Forzada 2, Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford, junio de 2009, en inglés.

- Toma de decisiones descentralizada - decisiones operativas a nivel nacional con estrechas consultas con las embajadas; flexibilidad en la programación y en la elaboración de un presupuesto.
- Reconocer las características claves de la transición - arriesgada, política, lleva su tiempo, no lineal, fluida y difícil de predecir.
- Evitar la creación de estructuras paralelas de coordinación y mecanismo de financiación - usar y optimizar las configuraciones existentes.

O Contexto del país

- Definir la hoja de datos del país con perspectiva de desplazamiento y mapeo de la evaluación de los actores bilaterales y multilaterales interesados y dispuestos. (Véase Sudán)
- Estrategias, planificación y priorización - objetivos realistas a mediano y largo plazo, prioridades estratégicas sobre la base de evaluaciones de las necesidades, y la secuenciación; y asegurar una proyección realista de los fondos necesarios.
- Coordinación - coordinación efectiva entre el Gobierno y actores internacionales, incluidos los donantes y las ONG. Identificar la estrategia de transición de la coordinación humanitaria a la coordinación de desarrollo
- Instrumentos de financiación - aplicación de procedimientos similares a los humanitarios para asignaciones de financiación de desarrollo (tolerancia al riesgo, requisitos de informes, etc.)
- Financiación - recursos provenientes de fuentes de financiación bilaterales y multilaterales.

O Identificar lo que hay que hacer y lo que hay que hacer de manera diferente

- Evaluar iniciativas en curso e identificar deficiencias en capacidad, estrategias, financiación e implementación y decidir lo que hay que hacer de manera diferente
- Identificar nuevas iniciativas y acordar la estrategia, las capacidades, la financiación requerida y los mecanismos de implementación para la puesta en marcha.
- Identificar el grupo de actores internacionales y un compromiso bilateral importante con el gobierno. El grupo para identificar los temas clave y los puntos de entrada.

O Implementación y M&E

- Definición de indicadores claros para medir el desempeño y el impacto del apoyo a la transición
- Permitir la implementación más flexible; entender el impacto que las prácticas internacionales de contratación pueden tener en la economía local
- Involucrar a las partes interesadas locales (retornados, comunidades de acogida) en el monitoreo y la retroalimentación.

Esbozar la función específica y recomendaciones para los diferentes actores

- Nacional y Regional / Gobierno Local
- Actores bilaterales

- Agencias de la ONU
- Banco Mundial
- ONG
- Comunidades - incluyendo desplazados

Octubre 2010

Personas de contacto:

Awa Dabo, PNUD BCPR Ginebra (awa.dabo@undp.org)

Niels Harild, Banco Mundial, Washington DC (nharild@worldbank.org)

Sajjad Malik, ACNUR Ginebra (malik@unhcr.org)

ⁱ Las funciones del doble mandato del PNUD son, en primer lugar, apoyar la coordinación y mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de las Naciones Unidas a nivel de país, y, en segundo lugar, proporcionar los conocimientos, el asesoramiento sobre políticas, la promoción y el apoyo técnico en cuatro áreas de enfoque (reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática, prevención y recuperación de crisis, y medio ambiente y desarrollo sostenible), sobre la base de la buena práctica y la ventaja comparativa. Véase el Plan de actividades del PNUD para el período 2008-2011.

ⁱⁱ Naciones Unidas, Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009, p.8

ⁱⁱⁱ El PNUD define la gobernabilidad democrática como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles, e incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias. Ver Gobernabilidad y Prevención de Crisis y Recuperación: Informe Conceptual BCPR, febrero de 2009, p.3.