

Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio?

Roger Zetter

La noción de “la carga de los refugiados” se ha arraigado con firmeza en el vocabulario político de los Gobiernos y los actores humanitarios. Resulta comprensible que los Gobiernos enfatizan el impacto negativo y los costes pero aunque no se puedan negar y estén bien documentados son sólo una parte del retrato.

Hace 30 años que en la ICARA 1 (Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África, 1981) y en la ICARA 2 (1984) se destacó la “carga” que los refugiados suponen para quienes les acogen: imponen costes adicionales sobre los ya ajustados presupuestos públicos y de la seguridad social, frenan el crecimiento económico, distorsionan los mercados, provocan degradación ambiental y añaden presión política sobre países ya inestables y afectados por conflictos. Por otro lado, los refugiados también pueden reportar beneficios económicos y potencial de desarrollo como pueden ser nuevas destrezas y, sobre todo, el aumento del consumo de alimentos y mercancías como materiales de construcción, estimulando el crecimiento de la economía de acogida. Al mismo tiempo la comunidad de acogida puede beneficiarse de programas de asistencia como los servicios de bienestar social y las infraestructuras aportadas por las agencias en respuesta a las necesidades de los refugiados.

Resulta sorprendente que la evaluación detallada del impacto y los costes de los refugiados (o desplazados internos) constituya una de las principales lagunas entre las herramientas humanitarias. Los donantes rara vez analizan los resultados económicos de sus “inversiones” en programas y proyectos, que en global están valoradas en unos 8.400 millones de dólares por año sólo con los países del CAD de la OCDE¹. Cuando se lleva a cabo cualquier evaluación –y esto sucede en raras ocasiones, y suele ser descriptiva y siempre incompleta– los Gobiernos tienden a evaluar los impactos y costes para la comunidad de acogida, mientras que los donantes y las ONG se centran en los resultados del desarrollo de sus habilidades y de los



Prevención del desplazamiento

(/es/prevencion)

RMF 41

Diciembre 2012

Contents

La voluntariedad de quedarse (/es/prevencion/guler)

Hacia un sistema uniforme de protección legal (/es/prevencion/chotouras)

Los intentos de prevenir los desplazamientos en los territorios palestinos ocupados (/es/prevencion/khalil)

Derecho Internacional Humanitario: un breve resumen de las provisiones relevantes (/es/prevencion/provisiones-ihl)

La falta de seguridad para acceder a las tierras tras el conflicto amenaza con producir nuevos desplazamientos en el norte de Uganda (/es/prevencion/onegi)

El enfoque del CICR en situaciones previas al desplazamiento (/es/prevencion/talviste-et-al)

Las inundaciones en Tailandia: huir, luchar o flotar (/es/prevencion/sophonpanich)

¿Prevenir o proseguir con el desplazamiento? (/es/prevencion/barrs)

La educación como un componente esencial para prevenir que los jóvenes vuelvan a desplazarse (/es/prevencion/anselme-zeus)

proyectos generadores de ingresos o de la ayuda en efectivo o en forma de vales para las familias refugiadas. Ningún enfoque ofrece una cuenta agregada del impacto y los costes fiscales y macro y microeconómicos, y los métodos cuantitativos y los datos puramente empíricos brillan por su ausencia.

Curiosamente los economistas llevan mucho tiempo haciendo caso omiso a estos importantes retos políticos y conceptuales, lo que contrasta con los innumerables estudios cualitativos sobre las familias refugiadas realizados por sociólogos y antropólogos. Sobre todo, se suele sostener que los “costes” de los refugiados para quienes les acogen –el aumento del precio de los alimentos y otras mercancías, la bajada de los sueldos locales, el incremento de la degradación ambiental– pesan más que los beneficios macroeconómicos y microeconómicos. Una importante excepción a este vacío analítico es un reciente estudio, en gran medida microeconómico, sobre el campo de refugiados de Dadaab² que demostró que el impacto económico positivo de los campos para la comunidad de acogida era de 14 millones de dólares estadounidenses (alrededor del 25% de los ingresos per cápita de la provincia). Los beneficios por ingresos obtenidos por la comunidad de acogida sólo a partir de la venta de ganado y leche fueron de 3 millones de dólares estadounidenses mientras que más de 1.200 autóctonos se beneficiaron de los empleos que tenían que ver con los campos de refugiados o con el comercio.

Aunque son pocos y hay distancia entre ellos, estos estudios introducen la complejidad y la diversidad de los impactos típicos así como sus características negativas y positivas. El problema hasta la fecha ha sido la falta de un marco global con herramientas analíticas apropiadas y metodologías sistemáticas que pueda ofrecer unas pruebas que constituyan la base sobre la que evaluar quiénes son los “ganadores” y quiénes los “perdedores”, y para desarrollar políticas que respondan a impactos reales o potenciales.

El desarrollo de una nueva metodología

Un estudio recientemente realizado para el Banco Mundial por el Centro de Estudios para los Refugiados, en Oxford, “Directrices para la evaluación de los impactos y los costes del desplazamiento forzado”³ responde a estas necesidades. Estas Directrices pretenden brindar apoyo a los legisladores del Banco Mundial y a los actores humanitarios

La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos (*/es/prevencion/lewis*)

La gestión del desplazamiento por cuestiones climáticas (*/es/prevencion/leckie*)

La “caja de herramientas” a disposición de los Estados para prevenir el desplazamiento: una perspectiva suiza (*/es/prevencion-del-desplazamiento/isabelle-gomez-truedsson*)

El papel de las mujeres defensoras de los derechos humanos en Colombia (*/es/prevencion/candamil-duque*)

Editorial (*/es/prevencion/editores*)

Minando el desarrollo: desalojos forzados en Bangladesh (*/es/prevencion/hoshour*)

El reconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y las comunidades rurales (*/es/prevencion/williams*)

Los detonantes del desplazamiento: explosivos en zonas pobladas (*/es/prevencion/bagshaw*)

La restitución de la propiedad en Colombia (*/es/prevencion/medina*)

La prevención del desplazamiento (*/es/prevencion/amos*)

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la prevención del desplazamiento (*/es/prevencion/weerasingheferis*)

Las intervenciones en temas de refugio previenen y mitigan el desplazamiento (*/es/prevencion/wadley*)

Predecir los desastres y proteger los derechos (*/es/prevencion/ginnetti-schrepfer*)

Los desastres naturales y el desplazamiento indígena en Bolivia (*/es/prevencion/girard*)

La historia y el estatus del derecho a no ser un desplazado (*/es/prevencion/morel-et-al*)

Prevenir el “re-desplazamiento” mediante una reintegración genuina en Burundi (*/es/prevencion/hovil*)

Artículos generales

Los programas de orientación cultural en el extranjero y las percepciones de los refugiados reasentados (*/es/prevencion/komfeld*)

De un laboratorio en Luxemburgo a satélites en Sudán

ofreciéndoles instrumentos de evaluación apropiados y fáciles de usar para analizar las consecuencias económicas y financieras de la asistencia humanitaria y al desarrollo.

La **primera fase** a la hora de ofrecer una exposición completa de las cuentas es asegurarse de que se incorporen al análisis siempre que sea posible los cuatro grupos relevantes de principales interesados, es decir: refugiados, población y país de acogida, zona y país de origen y proveedores de asistencia humanitaria a los desplazados.

Puede que el análisis de los impactos y costes para el país de origen parezca no concordar con las evaluaciones (más familiares) de los impactos sobre los propios refugiados y quienes les acogen. Sin embargo, los impactos normalmente son graves, por ejemplo por la pérdida de la demanda de consumo interna y tal vez de la mano de obra cualificada o profesional (una característica notable en el caso de los refugiados que se marchan de Irak); esto tiene implicaciones para el desarrollo a largo plazo del país así como para el potencial de retorno de los refugiados.

Para cada grupo de principales interesados el enfoque se centra principalmente en cambios a nivel doméstico de los medios de vida y del bienestar económico, lo que se extrae del bien establecido Marco de los Medios de Vida Sostenibles desarrollado originalmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) en 1999. Este enfoque se emplea principalmente por los encargados de la formulación de políticas de desarrollo pero no se aplica por sistema en la evaluación de los impactos de la situación de los refugiados. A través de la aplicación y el perfeccionamiento de este enfoque, estas Directrices pretenden llenar ese gran hueco.

En la **segunda fase** se identifican una serie de parámetros cuantitativos principales para medir los impactos (por ejemplo, ingresos, activos, empleo y acceso a los recursos naturales) junto con factores de mediación como la edad, el género y la duración del exilio. También se identifican factores cualitativos como la percepción de la seguridad y la protección. La importancia de incluir factores de mediación y cualitativos consiste en captar el hecho de que las estrategias de las familias para ganarse la vida son susceptibles a los ajustes básicos, a la adaptación y a la transformación bajo condiciones de desplazamiento forzado como puede ser el cambio de roles

del Sur (*/es/prevencion/donven-hall*)

Promover la seguridad en el trabajo para las mujeres desplazadas (*/es/prevencion/buscher*)

Las lecciones aprendidas de la movilización causada por los desahucios en las barriadas de Tanzania (*/es/prevencion/hooper*)

Los refugiados de África Oriental se adaptan a la vida en el Reino Unido (*/es/prevencion/bekalo*)

De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen (*/es/prevencion/kaelin*)

Los oportunamente olvidados derechos humanos de los Rohingya (*/es/prevencion/brinham*)

Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio? (*/es/prevencion/zetter*)

La necesidad de protección de los norcoreanos en China (*/es/prevencion/cohen*)

correspondientes a cada género y el trabajo infantil.

La **tercera fase**, y la tarea principal, consiste en aplicar la metodología con el objetivo de crear un perfil socioeconómico global y de analizar cómo afecta el desplazamiento forzado al perfil de cada parte interesada. La medición de los cambiantes niveles de bienestar económico a lo largo del tiempo, la evaluación de los cambios sociales y de las dinámicas familiares, así como la autosuficiencia y las estrategias de resolución de problemas constituyen importantes componentes de este perfil.

En esta fase también se despliegan instrumentos metodológicos para evaluar los costes e impactos de los cuatro grupos de principales interesados: las agencias internacionales, los donantes y otros proveedores de ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo. Es una parte importantísima del enfoque, ya que proporciona las bases para evaluar el éxito potencial y los costes de oportunidad de las diferentes estrategias (y prioridades de financiación) adoptados por estos actores.

Junto con el enfoque principal en los medios de vida de las familias, también se analizan los impactos y los costes en relación con los costes del sector público, las externalidades (es decir, los costes o beneficios que afectan a alguien aparte de a las personas implicadas en la actividad económica), y los resultados macroeconómicos. La evaluación puede aplicarse a cualquier escala; por ejemplo, en un campo de refugiados y en su localidad, en un entorno urbano o a nivel nacional englobando todo.

Para el **sector público** del país de acogida existen costes e impactos fiscales a la hora de proporcionar a los refugiados asistencia y prestaciones sociales –por ejemplo, una mayor provisión de servicios médicos y educativos, un aumento de la demanda de servicios como el agua– y costes de *capital* e impactos más a largo plazo como la inversión en infraestructuras. A corto plazo, el impacto en el aumento de la demanda derivada de la existencia de refugiados tiende a ser negativo para la comunidad de acogida. Por ejemplo, se puede dar un descenso de la calidad de la provisión de servicios al haber una mayor demanda de algunos ya existentes como la salud, la educación o el suministro de agua. A largo plazo, los impactos tienden a verse reflejados en un aumento de la inversión en activos de capital como centros de salud, aulas o carreteras para acceder a los campos de refugiados.

En ausencia de una metodología como la que se debatía en las Directrices no ha sido posible exponer y evaluar por completo estos impactos fiscales y sus consecuencias. Por ejemplo la comunidad de acogida tiende a enfrentarse a un aumento de los impuestos para pagar la inversión en activos de capital o podría llegar a pagar costes de oportunidad al tener que renunciar a opciones de inversión alternativas al sector público, o cubrirían los costes mediante la financiación externa por parte de actores humanitarios y de asistencia para el desarrollo.

Las **externalidades** –o efectos “colaterales”– constituyen costes sin precio, impactos en que suelen incurrir en pueblos o zonas en las que viven refugiados. Cuando más obvios son estos efectos colaterales es en el detrimento del medio ambiente a causa de los refugiados, al agotar los bosques para la construcción y la fabricación de leña y al causar pérdidas en el hábitat natural. En las zonas urbanas la congestión añadida, la degradación adicional de unos asentamientos informales ya precarios a nivel ambiental y una percepción de que desciende el nivel de seguridad puede acompañar a la llegada de los refugiados. Los impactos de estas externalidades son negativos, normalmente a largo plazo, rara vez compensadas por el gasto público y sólo parcialmente por la asistencia humanitaria o por la asistencia para el desarrollo.

Por último, aunque la metodología se centre en los medios de vida y los impactos y costes a nivel microeconómico, evaluar los impactos a nivel **macroeconómico** es una dimensión del análisis igual de importante. Los refugiados aumentan el consumo y pueden estimular la expansión de las capacidades productoras de la economía de acogida, lo que puede medirse como parte del PIB (Producto Interior Bruto). Sin embargo, estos resultados tienden a percibirse sólo a largo plazo y, como consecuencia, son difíciles de detectar a corto plazo. Los principales impactos se ven en la inversión y la formación de capitales, por ejemplo, a través de la ampliación del stock de viviendas o de las infraestructuras, o mediante la apertura de nuevos negocios. No se ha llevado a cabo ningún análisis econométrico detallado en la zona de Eastleigh, en Nairobi, donde se han asentado muchos somalíes y otros refugiados, pero con frecuencia se cita esta zona como una ubicación interesante para el desarrollo de nuevos pequeños negocios, que ayudan al desarrollo de la economía urbana de Kenia. De manera similar, los refugiados afganos dominaban el negocio de los

camiones en Pakistán y crearon nuevos mercados para el transporte, contribuyendo a la productividad de la economía de su país de acogida.

La metodología destaca los efectos a corto y largo plazo y especialmente la distribución desigual de los impactos y de los costes dentro de la sociedad. Y es que la demanda agregada global de los refugiados podría tener impactos positivos sobre la capacidad de producción de la economía de acogida incrementando la demanda de alimentos, materiales de construcción y de bienes de consumo. Las nuevas infraestructuras podrían mejorar el acceso a los mercados e impulsar la distribución de mercancías. Sin embargo, estos beneficios normalmente están distribuidos de forma desigual. Aunque estos resultados, al menos a corto plazo, benefician a los granjeros del lugar de acogida y a las empresas constructoras, a los comerciantes y a las microempresas locales, el aumento de los precios de las mercancías y la caída de las tarifas salariales (con la entrada en el mercado laboral de un mayor número de refugiados) afectan de forma negativa a los segmentos más pobres de la población de acogida. La gente más pobre pagaría alquileres más altos mientras que sus salarios se verían disminuidos, sobre todo en sectores semiespecializados o sin especialización, empeorando su nivel de vida. La metodología expone estos desequilibrios que puede que los Gobiernos y donantes deseen corregir.

La metodología mixta y los datos necesarios

Una característica fundamental de las Directrices es una metodología mixta mediante el uso de los instrumentos cuantitativos y cualitativos que constituyen un análisis alternativo de las diferentes dimensiones de los impactos y costes y de las implicaciones factibles de sus programas y políticas. No todos los impactos pueden ser “calculados” y expresados en términos monetarios, por lo que los indicadores cualitativos se emplean para determinar los impactos de variables como la reducción (o el incremento) de la seguridad personal, la adopción de mecanismos de resolución de problemas y el cambio de roles en cuestiones de género.

Se recomiendan varios métodos de encuesta como los cuestionarios de muestreo aleatorio, las encuestas a informantes clave y a grupos de muestra, así como el uso de datos estadísticos extraídos de fuentes pertenecientes al Gobierno y a los actores humanitarios y de desarrollo. La metodología se basa en diversas

herramientas estadísticas como los análisis correlativos y regresivos para medir los impactos y los costes.

Uno de los mayores retos prácticos de emplear las Directrices es la disponibilidad de datos, en especial de series temporales de datos (es decir, tomados a lo largo del tiempo durante intervalos uniformes), con el fin de evaluar el cambio de los impactos y los costes con el paso del tiempo. En lo que respecta a la evaluación de los impactos y costes para el país de origen, aquí la dificultad evidente es la recopilación de datos cuando el conflicto sigue vigente y por otro lado la separación de los impactos causados por el desplazamiento de los refugiados en contraposición a unos impactos destructivos más amplios de las infraestructuras y los activos de capital.

Conclusiones

Mediante la provisión de una cartera de principios y de instrumentos e indicadores analíticos, las Directrices abordan importantes políticas y exigencias operativas de los donantes, las agencias humanitarias y los Gobiernos. Sin embargo, no constituyen de por sí un instrumento de toma de decisiones: ofrecen indicaciones pero no prescriben qué tipo de elecciones políticas o de programa deberían tomarse.

No obstante, su valor es cuádruple. En primer lugar, ofrecen una conceptualización más rigurosa de los costes e impactos, enfatizando una amplia gama de variantes económicas, no sólo en las exigencias del gasto del sector público y en los impactos sociales, más familiares para nosotros. En segundo lugar, como instrumento político y de programación las Directrices pueden indicar cuáles son las intervenciones que mejor responden a las necesidades económicas y laborales de los migrantes forzados y otros sectores de la población afectados por su presencia. Al ofrecer una metodología más sistemática para analizar estos fenómenos, las Directrices aumentan la credibilidad de la evaluación de los costes e impactos y, como consecuencia, pueden permitir que se enfoque la asistencia y el apoyo a aquellos sectores de la economía y la población (refugiados y quienes les acogen) que se encuentren ante una mayor presión. En tercer lugar, si se pueden desarrollar perfiles de series de tiempo, poseen el potencial de convertirse en una herramienta eficaz de control y evaluación. En cuarto lugar y tal vez más importante, al cambiar el marco analítico desde la emergencia a los impactos

económicos y financieros a largo plazo las Directrices contribuyen a ir más allá de la “división” entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo. Al unir las intervenciones humanitarias y de emergencia con los programas de desarrollo, las Directrices indican algunas maneras en que se podrían promover unos impactos sociales y económicos más positivos que mejoraran la situación a largo plazo tanto para los desplazados como para la población de acogida.

Al final las decisiones sobre las intervenciones se tomarán como siempre se ha hecho, mediante un combinado de principios humanitarios, las condiciones de diferentes entornos operativos, las ubicaciones y los patrones del desplazamiento y los intereses políticos de varios de los principales interesados. Sin embargo, unos análisis basados en las Directrices pueden ofrecer pruebas básicas mucho más sólidas para informar a los legisladores y a los profesionales sobre las políticas y programas que podrían seleccionar, y el alcance de la optimización de los impactos positivos y la minimización de los resultados negativos y los costes del desplazamiento tanto para los refugiados como para quienes les acogen.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk (<mailto:roger.zetter@qeh.ox.ac.uk>)) es profesor emérito de Estudios para los Refugiados en el Centro de Estudios sobre los Refugiados. www.rsc.ox.ac.uk (<http://www.rsc.ox.ac.uk/>) _Lideró un equipo de investigación que contaba con la presencia de Carlos Vargas-Silva, Isabel Ruiz y Elena Fiddian-Qasmiyeh, del Centro de Estudios sobre los Refugiados, y con Svein-Erik Stave y Kristian Hoelscher (Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas – FAFO), Oslo. El estudio se llevó a cabo para el Programa Global sobre Desplazamiento Forzado (GPDF, por sus siglas en inglés) en el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial. Niels Harild lidera el GPDF.

1 Comité de asistencia para el desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

(http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_para_la_Cooperaci%C3%B3n_y_el_Desarrollo_Econ%C3%B3mico)

2 Disponible en línea en <http://tinyurl.com/reliefweb-dadaab2010>

3 Disponible en línea en <http://tinyurl.com/WB->

Guidelines-Costs-Impacts (<http://tinyurl.com/WB-Guidelines-Costs-Impacts>)

(/es/node/231)

Disclaimer

Opinions in FMR do not necessarily reflect the views of the Editors, the Refugee Studies Centre or the University of Oxford.