

# MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 59  
octubre 2018

## Veinte años de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

*y además, artículos sobre:*  
Belice, Myanmar, la Cumbre Mundial  
sobre Refugiados, conocimiento  
humanitario local, investigadores  
homólogos refugiados y liderazgo  
en protección infantil



CENTRO DE  
ESTUDIOS  
SOBRE  
REFUGIADOS



La Revista Migraciones Forzadas (RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante (IUDESP).

## Personal en Oxford

Marion Couldrey y  
Jenny Peebles (Editoras)  
Maureen Schoenfeld (Asistente  
de Promoción y Financiación)  
Sharon Ellis (Asistente)

## Forced Migration Review

Refugee Studies Centre  
Oxford Department of International  
Development, University of Oxford,  
3 Mansfield Road,  
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview  
Tel: +44 (0)1865 281700

## www.fmreview.org

### De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno  
Mancebo, IUDESP, Universidad de  
Alicante, Apartado de Correos 99,  
E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

www.fmreview.org/es

**Renuncia de responsabilidad:** Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP.



ISSN 1460-9819

Diseñado por  
Art24 www.art24.co.uk

## De las editoras

En su Prefacio a esta edición de RMF, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, plantea la pregunta: *¿Hacia dónde vamos a partir de aquí?*



En los 20 años transcurridos desde su lanzamiento, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han ayudado a muchos Estados a responder a los desplazamientos internos y se han incorporado a muchas políticas y leyes nacionales y regionales. Sin embargo, la magnitud del desplazamiento interno hoy en día sigue siendo enorme, y el impacto en las personas desplazadas es inmenso.

En este número, los autores reconocen las aplicaciones y los éxitos de los Principios Rectores a la vez que reflexionan sobre sus limitaciones, los desafíos para su implementación, su relevancia para las incidencias contemporáneas y los diferentes impulsores del desplazamiento interno, los desafíos futuros que deben afrontarse y el potencial de la aplicación de nuevos puntos de vista y nuevos enfoques.

**Nos gustaría agradecer** a Erin Mooney (ONU Protection Capacity) y Kathrine Starup (Consejo Danés para los Refugiados) su asistencia como asesoras del tema principal, y a los siguientes donantes por su apoyo a esta edición: el Gobierno del Principado de Liechtenstein, CICR, IDMC, OIM, Open Society Foundations, el Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores, ACNUR (División de Protección Internacional, Grupo de Protección Global y Sección de IDP) y UNOCHA.

Marion Couldrey y Jenny Peebles • Editoras, Forced Migration Review

## De la edición en español

Los Principios Rectores definen qué es una persona desplazada interna y cuáles son sus derechos. En su 20º aniversario todavía hay mucho trabajo que hacer para que los distintos actores involucrados los implementen y alcanzar el objetivo de reducir el desplazamiento interno. Esperamos que esta edición de RMF contribuya a su difusión y al debate.



Visite [www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20) para acceder a la revista, el “resumen” que lo acompaña y todos los artículos individuales.

RMF 59 está disponible en español, inglés, árabe y francés.

Para solicitar copias impresas, envíenos un correo electrónico a [rmf@ua.es](mailto:rmf@ua.es).

**Próximas ediciones** (consulte [www.fmreview.org/es/proximas-ediciones](http://www.fmreview.org/es/proximas-ediciones))

- RMF 60: Educación (febrero de 2019)
- RMF 61: Éticas y responsabilidades (junio de 2019) Este número también dirigirá homenaje a la recientemente fallecida Barbara Harrell-Bond. Consulte la contraportada para más información.

Síganos en Facebook y Twitter o suscríbase para recibir nuestras alertas por email en [www.fmreview.org/es/solicitar/alertas](http://www.fmreview.org/es/solicitar/alertas)

Eva Espinar y Laura Moreno • Revista Migraciones Forzadas



**Imagen de portada:** Una joven desplazada interna camina por las tierras agrícolas donadas por Zannah Buka Mustapha para apoyar a más de 800 familias desplazadas internamente en Nigeria. El Sr. Mustapha fundó la Future Prowess Islamic Foundation en 2007 en Maiduguri, el corazón de la insurgencia de Boko Haram en Nigeria. Su escuela atiende a niños huérfanos y desplazados internos y se basa en los principios de coexistencia pacífica y equidad de género. Lo que comenzó como una sola aula para 36 niños ahora alberga a cientos de estudiantes, con más de 2000 esperando una plaza.

El Sr. Mustapha también media entre el estado nigeriano y Boko Haram, incluso en las negociaciones que dieron como resultado la liberación de 103 de las niñas secuestradas de Chibok. Su escuela también ha matriculado a niños y huérfanos de combatientes de Boko Haram.

Zannah Buka Mustapha fue el ganador del Premio Nansen para los refugiados de 2017. ACNUR/Rahima Gambo

## Veinte años de los Principios Rectores

- 4 **Prólogo: El 20º aniversario de los Principios Rectores: fomentar la solidaridad, forjar el compromiso**  
Cecilia Jimenez-Damary
- 5 **El Plan de Acción GP20: un llamamiento a las partes interesadas**  
Nadine Walicki, Elizabeth Eyster y Martina Caterina
- 9 **Leyes y políticas sobre desplazamiento interno: su adopción en el mundo y sus lagunas**  
Ileana Nicolau y Anaïs Pagot
- 10 **La implementación de los Principios Rectores a nivel nacional**  
Phil Orchard
- 13 **Trabajos en curso: los Principios Rectores en Georgia**  
Carolin Funke y Tamar Bolkvadze
- 15 **La Convención de Kampala y el derecho a no ser desplazado arbitrariamente**  
Romola Adeola
- 17 **El idioma y los Principios Rectores**  
Ellie Kemp
- 21 **Mejorar los datos de los desplazados internos para ayudar a aplicar los Principios Rectores**  
Natalia Krynsky Baal, Laura Kivelä y Melissa Weihmayer
- 24 **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los desplazados internos**  
Greta Zeender
- 27 **La importancia del seguimiento de los desplazamientos internos**  
Christelle Cazabat
- 29 **El refuerzo de la implementación de los Principios Rectores por parte de los Estados afectados**  
Angela Cotroneo
- 31 **Nacionalizar los Principios Rectores en Afganistán**  
Nassim Majidi y Dan Tyler
- 35 **Protección de la propiedad: la experiencia iraquí**  
Sila Sonmez, Shahaan Murray y Martin Clutterbuck
- 37 **Los Principios Rectores y los grupos armados no estatales**  
Carla Ruta, Héloïse Ruauudel y Pascal Bongard
- 40 **Abordar el desplazamiento interno en Etiopía**  
Behigu Habte y Yun Jin Kweon
- 42 **Los Principios Rectores en los tribunales internacionales de derechos humanos**  
Deborah Casalin
- 44 **Un enfoque del desplazamiento basado en los desastres: los desplazados internos en Filipinas**  
Reinna Bermudez, Francis Tom Temprosa y Odessa Gonzalez Benson
- 46 **La reubicación planificada en Asia y el Pacífico**  
Jessie Connell y Sabira Coelho
- 49 **El desplazamiento interno más allá de 2018: el camino a seguir**  
Alexandra Bilak y Avigail Shai

## Artículos generales

- 52 **Las enseñanzas de la década de 1990 para la Belice actual**  
Janice Marshall y Kelleen Corrigan
- 55 **Género y medios de subsistencia en Myanmar tras el reasentamiento inducido por el desarrollo**  
Gillian Cornish y Rebekah Ramsay
- 58 **Trabajar con investigadores homólogos en comunidades de refugiados**  
William Bakunzi
- 59 **Valorar los conocimientos humanitarios locales: aprender de la República Centroafricana**  
Brigitte Piquard y Luk Delft
- 62 **La Cumbre Mundial sobre Refugiados y la importancia de su autorrepresentación**  
El Comité Directivo de la Cumbre Mundial sobre Refugiados
- 64 **La asistencia a las personas desplazadas: una responsabilidad compartida**  
Iwuoha Chima Iwuoha
- 65 **La exclusión de los agentes locales del liderazgo en la coordinación de medidas de protección para la infancia**  
Umar Abdullahi Maina, Daniel Machuor y Anthony Nolan
- 68 **Barbara Harrell-Bond, 1932–2018**

## Ayuda financiera básica para RMF

La obtención de fondos para cada número específico de RMF requiere una gran cantidad de nuestro tiempo y dificulta la planificación. Disponer de más financiación básica/anual ayudaría enormemente. La publicación de RMF en sus cuatro idiomas cuesta alrededor de US\$ 350 000 al año (incluidos los costes salariales). **¿Podría discutir con sus colegas si es posible incluir financiación para RMF en alguna de sus líneas presupuestarias (por ejemplo, aprendizaje basado en evidencias, divulgación, apoyo de la sociedad civil, responsabilidad, recursos de información, defensa)?** Buscamos fondos regulares de cualquier cantidad, desde \$ 500 en adelante, todo ayuda. Envíenos un correo electrónico a [rmf@ua.es](mailto:rmf@ua.es) para discutir las posibilidades. RMF proporciona un foro global para el aprendizaje, sin el cual los programas y las personas desplazadas sufrirán tanto a corto como a largo plazo.

## Gracias a todos nuestros donantes

ADRA International • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • ESRC-AHRC • Global Program on Forced Displacement of the World Bank Group • Government of the Principality of Liechtenstein • ICRC • IDMC • IOM • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mercy Corps • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations • Oxfam

• Regional Development and Protection Programme for the Middle East • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • UNOCHA • Wellcome Trust • Women's Refugee Commission

También nos gustaría agradecer a todos los que han hecho donaciones en línea:

[www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea](http://www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea)

## Prólogo: El 20º aniversario de los Principios Rectores: fomentar la solidaridad, forjar el compromiso

Cecilia Jimenez-Damary

**El 2018 marca el 20º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Se ha logrado mucho en los últimos 20 años, pero con más de 40 millones de personas desplazadas internas como consecuencia de los conflictos y la violencia, y sin que haya indicios de que la cifra vaya a disminuir, debemos preguntarnos a nosotros mismos: ¿Hacia dónde vamos a partir de aquí?**

La experiencia del desplazamiento interno es traumática, te cambia la vida y con frecuencia la pone en peligro. Cada persona desplazada ha perdido el acceso no solo a la vivienda que le ofrece refugio sino también a la seguridad, la dignidad, a sus bienes más preciados, sus medios de subsistencia, sus recuerdos y el sentido de pertenencia y de comunidad.

Para los niños la experiencia puede ser especialmente traumática y confusa, lo que a menudo les suele provocar problemas y dificultades psicosociales a largo plazo que normalmente no reciben tratamiento. Privados del acceso a la educación, de una estabilidad y una rutina, a menudo durante meses o años, no es exagerado hablar en algunas situaciones de una generación perdida de jóvenes. Con demasiada frecuencia, las mujeres y las niñas desplazadas sufren la atrocidad adicional de ser víctimas de la violencia sexual, la explotación o la amenaza de sufrir violencia. Y cada vez hay más pruebas de que es posible que la violencia sexual contra los hombres y niños desplazados esté mucho más extendida de lo que se creía.

Para las personas mayores que se sienten fuertemente arraigadas a sus hogares y cuyos mecanismos para lidiar con la situación suelen ser más débiles que los de los jóvenes, la experiencia puede ser traumática y desorientadora; a las personas con discapacidad puede acarrearles inmensos problemas, a veces relacionados con su movilidad o con si pueden acceder o no a la asistencia y a los servicios básicos. Para quienes puedan ser objeto de discriminación en la vida cotidiana en general, como las minorías étnicas y religiosas, los pueblos indígenas o los miembros de las comunidades de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, el desplazamiento puede exacerbar los retos y las amenazas a los que se enfrentan y puede que acaben viéndose señalados, marginados o excluidos de la asistencia.

Los Principios Rectores constituyen la normativa internacional clave sobre el

desplazamiento interno. Definen qué es una persona desplazada interna y establecen su derecho a ser protegidas y a recibir asistencia tanto antes como durante el desplazamiento y en su búsqueda de soluciones duraderas después del mismo. Confieren a las autoridades nacionales la responsabilidad básica de proteger a los desplazados internos y aclaran los principios fundamentales relativos a la asistencia humanitaria prestada por organismos internacionales y no gubernamentales.

Todavía es necesario trabajar en los elementos de los Principios Rectores que de alguna forma u otra se han obviado. Por ejemplo, millones de personas se ven afectadas cada año por desplazamientos relacionados con el desarrollo, pero su protección a menudo no cumple con las normas acordadas. En algunos entornos ha existido cierta reticencia a reconocer situaciones que se caracterizan por desplazamientos dispersos de individuos o familias en lugar de movimientos de masas, cuando las personas se ven obligadas a exiliarse como consecuencia de la violencia generalizada y de las violaciones de los derechos humanos.

Con motivo del 20º aniversario, hemos lanzado el Plan de Acción GP20 para reactivar y respaldar la acción de las múltiples partes interesadas en torno al objetivo predominante de reducir el desplazamiento interno según establecen los Principios Rectores. Los artículos de este número especial de Revista Migraciones Forzadas presentan el Plan de Acción y examinan los diversos elementos que intervienen en este compromiso con una acción más estratégica, concreta y conjunta, entre los que se incluyen: la incorporación de los Principios Rectores a la legislación y las políticas nacionales, la mejora de la base empírica y los recursos estadísticos, la concienciación sobre los derechos humanos y los Principios Rectores y cómo hacerlos accesibles a un público más amplio, la mejora de los marcos regionales para apoyar a los Estados afectados por el desplazamiento



octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

interno, la labor encaminada a la obtención de resultados colectivos a través de la Nueva Forma de Trabajar y el fomento de la solidaridad en los Estados y entre ellos.

Resulta imperativo que el desplazamiento interno se entienda no sólo como un reto particular al que se enfrentan unos pocos Estados afectados por conflictos, violencia o desastres, o como una cuestión que les afecta exclusivamente a nivel interno, sino también como una cuestión regional y, en última instancia, mundial, que tiene consecuencias para muchos países. El mandato de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos consiste en ayudar a las partes interesadas a responder ante los desplazamientos internos y a implementar los Principios Rectores. Insto a los Estados a que hagan un mayor uso de mi mandato y de los recursos de que dispongo. Estamos dispuestos a prestar asistencia técnica y servicios de asesoramiento, incluso en materia de legislación y políticas, y a proporcionar orientación cuando sea necesario.

Así como mis predecesores escribieron para Revista Migraciones Forzadas cuando se presentaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en 1998 y de nuevo en su 10º aniversario, doy la bienvenida a este número del 20º aniversario y les animo a que lo utilicen y lo difundan. El 20º aniversario de los Principios Rectores supone una oportunidad única para reafirmar nuestra solidaridad con las personas desplazadas internas forjando un compromiso más fuerte para prevenir con mayor firmeza y eficacia los desplazamientos internos, así como para mejorar la protección de los desplazados internos y respaldar soluciones duraderas para ellos.

**Cecilia Jimenez-Damary** @cejjimenez

Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos [www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/idpersonsindex.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/idpersonsindex.aspx)

Si desea ampliar información, le rogamos que se ponga en contacto con Katrine Gertz Schlundt, Experta adjunta de apoyo a la Relatora Especial [idp@ohchr.org](mailto:idp@ohchr.org).

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) replantean y compilan los derechos humanos y el derecho humanitario relativo a los desplazados internos. Fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998 y actualmente están disponibles en 54 idiomas.

[www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx)

## El Plan de Acción GP20: un llamamiento a las partes interesadas

Nadine Walicki, Elizabeth Eyster y Martina Caterina

**El nuevo Plan de Acción tiene por objeto impulsar y promover la adopción de medidas más estratégicas para fomentar políticas y prácticas en materia de desplazamiento interno.**

Desde que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron presentados en 1998 a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se han producido importantes avances en la prevención, respuesta y búsqueda de soluciones a los desplazamientos internos. No obstante, el desplazamiento interno aún es un problema mundial importante y la mayoría de los desplazados internos siguen sin encontrar soluciones. Es necesario un nuevo impulso y una acción más conjunta, estratégica y que cuente con los distintos interesados.

En 2018, año en que celebramos el 20º aniversario de los Principios Rectores y en

que han concluido las negociaciones sobre el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial sobre Migración, tenemos una importante oportunidad para intensificar el debate y la acción sobre el desplazamiento interno. Para ello se puso en marcha en abril de 2018 un Plan de Acción para avanzar en la prevención, la protección y las soluciones para los desplazados internos 2018–20 que contaba con distintas partes interesadas y que fue aprobado por los principales miembros del Comité Permanente entre Organismos durante mes siguiente<sup>1</sup>. En el Plan de Acción se pide a las partes interesadas que intensifiquen sus

esfuerzos en relación con cuatro prioridades interrelacionadas: la participación de los desplazados internos en los procesos de toma de decisiones; la promoción, el desarrollo y la implementación de leyes y políticas nacionales; la mejora de la calidad de los datos y los análisis; y el abordaje de los desplazamientos prolongados mientras se buscan soluciones duraderas.

La perspectiva de esta importante iniciativa sobre el desplazamiento interno es doble. El primero de sus objetivos es mejorar la vida de los desplazados internos mediante la protección, la asistencia y las soluciones duraderas, a la vez que se evitan las condiciones que causan desplazamientos nuevos y secundarios. El segundo objetivo es que las acciones sobre el desplazamiento interno sean más inclusivas, coherentes y estratégicas. La implementación del Plan de Acción se llevará a cabo en gran medida, pero no exclusivamente, a nivel nacional a través de socios colaboradores en la ejecución y de sus oficinas sobre el terreno, así como a través de los Coordinadores Residentes y los Humanitarios de las Naciones Unidas. Un Grupo de Coordinación mundial compuesto por múltiples partes interesadas también facilitará su implementación, y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos actuará como asesora especial.

### Aspectos singulares

El Plan de Acción es singular en varios aspectos. Va más allá de las organizaciones internacionales para incluir a los desplazados internos, a las comunidades de acogida, a la sociedad civil local y a los Gobiernos de los países afectados por el desplazamiento interno, ya que ellos conocen mejor el contexto, las necesidades y los retos: porque la responsabilidad primera de la protección y la asistencia a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales. Va más allá de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas y de las ONG para incluir a las partes interesadas en el desarrollo y la consolidación de la paz: porque el apoyo a las autoridades nacionales en materia de desplazamiento interno también requiere conocimientos especializados en materia de desarrollo y consolidación de la paz. Y va más allá de los conflictos como causa del desplazamiento interno para incluir otras causas como el cambio climático, los desastres naturales y el desarrollo: porque tender un puente entre los debates y el trabajo sobre las diferentes causas del desplazamiento puede ayudar a depurar

nuestra idea de lo que es el desplazamiento interno y a reforzar las actividades y las operaciones compartidas de defensa de la causa<sup>2</sup>.

El Plan de Acción ofrece la oportunidad de reforzar la labor de vincular las políticas y los enfoques de cada país en materia de desplazamiento interno con sus planes de desarrollo y sus compromisos con los programas y marcos normativos mundiales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, la Nueva Agenda Urbana y la Convención Marco de las ONU sobre el Cambio Climático. También es una oportunidad para facilitar y reforzar la participación de los desplazados internos en esos procesos de formulación de políticas y planificación.

### Níger: implementación en un contexto de crisis

En abril de 2018 el equipo del Grupo Temático sobre Protección en Níger presentó el Plan de Acción ante el equipo humanitario en el país y también organizó ocho sesiones formativas dirigidas a una amplia audiencia entre la que se encontraban representantes del Gobierno, fuerzas de defensa y seguridad, miembros del grupo de trabajo y personal de las Naciones Unidas. Los talleres formativos celebrados en Niamey, Diffa y Tillabéri buscaban aumentar la visibilidad del desplazamiento interno en Níger, difundir los Principios Rectores entre las partes interesadas pertinentes, promover una comprensión común de dicho instrumento y su aplicación práctica tanto para fomentar la protección de los desplazados internos como para prevenir y solucionar los desplazamientos. Para llegar a un público más amplio se están difundiendo mensajes radiofónicos sobre los Principios Rectores y su importancia en Níger a través de la ONG Search for Common Ground, y los mensajes sobre los Principios Rectores se traducirán a los idiomas locales (además de al hausa, para el que ya existe una traducción<sup>3</sup> de dicho instrumento).

Una de las recomendaciones que surgieron a raíz de los talleres formativos fue la de adaptar el Plan de Acción GP20 para guiar la acción colectiva en el variado contexto local de Níger, un contexto en el que se incluye el desplazamiento interno prolongado en Diffa y el desplazamiento interno emergente en Tillabéri. Este trabajo, que comenzó en junio de 2018, está siendo dirigido por el Grupo Temático sobre Protección en colaboración con la Relatora Especial de las Naciones Unidas y su equipo, y con las

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

autoridades. En agosto de ese mismo año se redactó un Plan de Acción GP20 local para Níger basado en talleres regionales, que se encuentra en fase de revisión antes de ser aceptado.

El Gobierno del Níger, mediante un Comité Interministerial creado en diciembre de 2017, está elaborando un anteproyecto de ley sobre el desplazamiento interno de conformidad con lo dispuesto en la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (conocida como Convención de Kampala), que Níger ratificó en 2012. El Comité está integrado por los ministerios competentes, representantes parlamentarios, ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, y está revisando la legislación vigente y llevando a cabo consultas nacionales con los desplazados internos, las comunidades de acogida y otras partes interesadas.

### Colombia: lecciones que aportar al GP20

Durante los últimos 50 años Colombia ha experimentado importantes desplazamientos internos causados por los conflictos, la violencia y la violación de los derechos humanos. En agosto de 2018 el Gobierno colombiano declaró que había más de 7,7 millones de personas desplazadas internas en el país<sup>4</sup>, a pesar del acuerdo de paz que se firmó en 2016. Avanzar en este contexto en materia de prevención, protección y soluciones para los desplazados internos de conformidad con el Plan de Acción seguirá requiriendo unos recursos, un tiempo y un compromiso considerables. Basándose en la experiencia, Colombia ha señalado seis

aspectos que son importantes para abordar el desplazamiento interno: la inscripción de los desplazados internos en un registro, la coordinación intersectorial entre el Gobierno y las ONG a nivel local, regional y nacional, la participación de los desplazados internos en los procesos que les afectan, la garantía de que tengan acceso a la información que necesitan, tener en consideración las necesidades de las comunidades de acogida, la cooperación con los agentes internacionales y la participación del sector privado<sup>5</sup>. Todo eso tiene que ver con las prioridades establecidas en el Plan de Acción; una compilación de las lecciones aprendidas y de las mejores prácticas surgidas en Colombia en relación con cada una de estas áreas podría ser beneficiosa para la implementación del Plan de Acción en otros contextos.

Un proyecto implementado en Colombia que supone un aprendizaje para otros que trabajen en las prioridades del Plan de Acción acerca de las soluciones duraderas para los desplazados internos sería la Iniciativa de Soluciones de Transición. Implementado en 17 comunidades de Colombia entre 2012 y 2015, este proyecto buscaba facilitar soluciones para los desplazados internos mediante la mejora de las condiciones de vida de las comunidades donde se encontrarán acogidos, y fortalecer las organizaciones comunitarias y las entidades públicas locales, así como proteger a las víctimas del conflicto y su derecho a la verdad, la justicia y a una reparación. Cada una de las 17 comunidades elaboró un plan de trabajo que abarcaba el retorno, la reubicación y la integración urbana. El proyecto aumentó la visibilidad y el empoderamiento de las



Una comunidad indígena en Chocó, Colombia, se prepara para la inauguración de su centro comunitario. La comunidad de La Puria ha sufrido tres desplazamientos, así como el efecto de las minas terrestres, como consecuencia de la presencia de diferentes grupos armados.

comunidades, las autoridades municipales y las instituciones públicas y privadas, mejoró la seguridad de la tenencia y la infraestructura social, y facilitó la recuperación de las tradiciones de las comunidades indígenas<sup>6</sup>.

### Llamamiento a la acción

El Plan de Acción es un llamamiento muy necesario a la comunidad en general dedicada al ámbito de los desplazamientos internos para que una sus fuerzas y trabaje en más estrecha colaboración —y en gran medida, aunque no exclusivamente, a nivel nacional— y de manera más estratégica, en consonancia con las prioridades establecidas por dicho plan. Esto incluye la identificación, el intercambio y el aprovechamiento de los progresos y las buenas prácticas en diversos contextos. El Plan de Acción (que viene respaldado por un Plan de Acción de Comunicaciones) sugiere una serie de medidas que las partes interesadas pueden adoptar. Entre esas sugerencias se encuentran las siguientes:

- Convocar un debate interinstitucional sobre el Plan de Acción GP20 y acordar iniciativas y actividades conjuntas para respaldarlo.
- Participar en la defensa de la importancia de los Principios Rectores.
- Facilitar y apoyar la participación de los desplazados internos y de las comunidades de acogida en procesos clave para el desarrollo y la consolidación de la paz, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Promover, mediante actividades de divulgación, seminarios y apoyo técnico, la elaboración de leyes y políticas nacionales que se ajusten a los Principios Rectores.
- Reforzar las competencias nacionales para recopilar, analizar y utilizar los datos sobre el desplazamiento interno.
- Entablar un diálogo con los Gobiernos nacionales para garantizar que prioricen las soluciones duraderas a los desplazamientos internos en su planificación del desarrollo nacional y regional mediante el uso del Marco de Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos.
- Firmar la declaración de la campaña GP20<sup>7</sup> para alcanzar el objetivo de reunir 2018 firmas para finales de 2018, que la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos utilizará en su defensa del desplazamiento interno.

**Nadine Walicki** [GP20@unhcr.org](mailto:GP20@unhcr.org)

Coordinadora del GP20

**Elizabeth Eyster** [eyster@unhcr.org](mailto:eyster@unhcr.org)

Jefa de Sección de Desplazados Internos, ACNUR

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**Martina Caterina** [caterina@unhcr.org](mailto:caterina@unhcr.org)

Asesora jurídica de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos [bit.ly/OHCHR-IDPs](http://bit.ly/OHCHR-IDPs)

1. El Plan de Acción, los Términos de Referencia para el Grupo de Coordinación, el Plan de Acción de Comunicaciones y el folleto se encuentran disponibles en [bit.ly/GPC-PlandeAccion-GP20-2018-es](http://bit.ly/GPC-PlandeAccion-GP20-2018-es)
2. Cernea M M (2006) "Development-induced and conflict-induced IDPs: bridging the research divide" *Revista Migraciones Forzadas* número especial [www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm](http://www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm)
3. Los Principios Rectores se encuentran disponibles en la actualidad en 49 idiomas: [www.ohchr.org/en/issues/iddpersons/pages/standards.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/iddpersons/pages/standards.aspx)
4. <http://internal-displacement.org/countries/colombia/>
5. Gobierno de Colombia, intervención oral en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 38º periodo de sesiones, 26 de junio de 2018.
6. Econometría (2016) *External Assessment of the UNHCR – UNDP Joint Program "Transitional Solutions Initiative - TSI" : Final Report* [bit.ly/Econometria-TSI-2016](http://bit.ly/Econometria-TSI-2016)
7. <https://crowd360.org/internal-displacement-campaign-mission-statement>

### Cómo comunicar sus ideas y solicitar apoyo

Se anima a todas las partes interesadas a que compartan las actividades que hayan planeado con la Coordinadora del GP20. Pueden hacerlo escribiendo a la dirección de correo electrónico [GP20@unhcr.org](mailto:GP20@unhcr.org) o a través de [www.globalprotectioncluster.org/en/news-and-events/gp20-activities-and-initiatives](http://www.globalprotectioncluster.org/en/news-and-events/gp20-activities-and-initiatives). Eso nos ayudará a realizar un seguimiento de las actividades del GP20 y a supervisar la implementación del Plan de Acción.

**Nota:** El Plan de Acción GP20 también tiene por objeto abordar situaciones más difíciles en las que no hay voluntad por parte del Gobierno de

abordar el desplazamiento interno, cuando los retos de protección son significativos o el acceso humanitario es limitado. Dado que estos contextos pueden necesitar un enfoque y un apoyo diferentes, para la Coordinadora también serán bienvenidas las ideas de quienes trabajan en esos contextos sobre cuál sería la mejor manera de prestarles asistencia. Las iniciativas que requieran de apoyo financiero o técnico podrán compartirse mediante un documento de síntesis con la Coordinadora, quien tratará de identificar las posibles vías de apoyo.

**GP20@unhcr.org**



## Leyes y políticas sobre desplazamiento interno: su adopción en el mundo y sus lagunas

Ileana Nicolau y Anaïs Pagot

**Una nueva Base de Datos Mundial sobre las Leyes y Políticas de Desplazamiento Interno revelan cuáles son las áreas —tanto geográficas como temáticas— en las que las disposiciones existentes siguen siendo insuficientes.**

La puesta en marcha de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en 1998 fue seguida de la adopción creciente de instrumentos nacionales sobre las personas desplazadas internas, lo que da fe de que el desplazamiento interno se ha reconocido ya como un fenómeno mundial. Revisada y actualizada por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) para el Equipo de Tareas sobre Derecho y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección, la Base de Datos Mundial sobre las Leyes y Políticas de Desplazamiento Interno<sup>1</sup> recopila información sobre los países que cuentan con leyes y políticas relativas a los desplazados internos o que están en proceso de elaborarlas. Hasta la fecha, la base de datos contiene veintisiete leyes y cincuenta y cinco políticas<sup>2</sup> desarrolladas entre 1992 y 2018. Antes de 1998 se habían aprobado doce leyes y políticas en nueve países<sup>3</sup> diferentes, entre ellas una de las primeras leyes sobre desplazamiento interno, aprobada por Azerbaiyán en 1992, y la primera política sobre desplazamiento interno, aprobada por Colombia en 1995. Sin embargo, el efecto catalizador de los Principios Rectores es evidente en la gran mayoría de las leyes y políticas —setenta de un total de ochenta y dos— que se han adoptado desde 1998.

A pesar de la proliferación en todo el mundo de leyes y políticas sobre desplazados internos, parece que todavía faltan donde más se las necesita. Solo hay dos políticas sobre desplazamiento interno en Oriente Medio: una en Irak (2008) y otra en Yemen (2013), aunque es una de las regiones más afectadas por los nuevos desplazamientos causados por el conflicto y la violencia. La mayoría de los nuevos desplazamientos causados por desastres en 2017 se produjeron en Asia, y aunque la región cuenta con quince leyes y políticas sobre desplazamiento interno, solo siete de ellas se refieren específicamente a los desastres. Además, a pesar de que Oceanía es una de las zonas más afectadas por los desplazamientos internos inducidos por desastres, solo Vanuatu ha adoptado una política concreta al respecto.

Casi todas las leyes y políticas registradas en la Base de Datos Mundial —73 de las 80 analizadas<sup>4</sup>— señalan el conflicto o la violencia como alguna de las causas del desplazamiento interno, pero solo 30 abordan el desplazamiento inducido por el desarrollo; entre ellas, dos políticas adoptadas por el Gobierno de la India en 2004 y 2007 que se refieren exclusivamente a esta causa de desplazamiento. Además, sólo un tercio de todas las leyes y políticas (29) reconoce los desastres, aunque estos fueran el principal detonante de los nuevos desplazamientos en 2017.

Sin embargo, el escaso número de instrumentos nacionales que abordan los desastres se va compensando por la cada vez mayor cantidad de leyes y políticas que, aunque no abordan exclusivamente el desplazamiento interno, sí incluyen disposiciones sobre los desplazamientos inducidos por desastres. Por ejemplo China, que ha sufrido el mayor número de nuevos desplazamientos causados por desastres naturales en el mundo (casi 4,5 millones en 2017), adoptó en 2001 la Ley de Prevención y Respuesta ante Desastres<sup>5</sup>, que contiene disposiciones relativas a la asistencia y reubicación de las personas procedentes de áreas afectadas por desastres.

### Lagunas y retos para su implementación

La fase de la que más se ocupan las leyes y políticas registradas en la Base de Datos Mundial es la posterior al desplazamiento. Setenta y tres de las 80 leyes y políticas analizadas están destinadas a abordar esa situación, 25 de las cuales se centran exclusivamente en cuestiones relacionadas con el retorno, la reubicación y/o el reasentamiento. Esto queda ilustrado, por ejemplo, en la Política Nacional de Sri Lanka sobre Soluciones Duraderas para los Desplazamientos Afectados por el Conflicto, que prevé el retorno, la reubicación o la integración local de los desplazados internos.

Además, mientras que la gran mayoría (55) de las 80 leyes y políticas analizadas contienen disposiciones sobre “protección y

asistencia”, solo un tercio (29) de ellas abordan la fase previa al desplazamiento y adoptan disposiciones específicas para prevenir y evitar el desplazamiento forzado o para minimizar los efectos de los desplazamientos inevitables. Colombia, por ejemplo, es uno de los primeros países que ha abordado la protección contra el desplazamiento: toda una sección de su primera ley sobre desplazamiento interno (Ley 387 de 1997) está dedicada a la prevención del desplazamiento forzado.

Los Estados necesitan disponer de voluntad política, capacidades y recursos para adoptar e implementar sus leyes y políticas relativas a los desplazados internos y para prevenir los desplazamientos internos o darles una respuesta cuando se produzcan. Algunos procesos de formulación de políticas están casi paralizados, como ocurre en la República Centroafricana y en la República Democrática del Congo; en otros lugares, Gobiernos como los de Fiyi, Honduras, Mali y Níger están trabajando en la elaboración de alguna ley o política sobre el desplazamiento interno. Este desarrollo de leyes y políticas sobre desplazamiento interno es esencial para garantizar los derechos de los desplazados

internos y reducir el desplazamiento, aunque su implementación sea uno de los mayores retos que quedan pendientes<sup>6</sup>.

Ileana Nicolau [Ileana.Nicolau@EUI.eu](mailto:Ileana.Nicolau@EUI.eu)

Doctoranda, Instituto Universitario Europeo, Florencia [www.eui.eu](http://www.eui.eu)

Anais Pagot [pagot@unhcr.org](mailto:pagot@unhcr.org)

Oficial Jurídica Asociada, ACNUR [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

1. La versión anterior fue desarrollada por el IDMC: [www.internal-displacement.org/law-and-policy](http://www.internal-displacement.org/law-and-policy); la versión revisada y actualizada está alojada en el Global Protection Cluster: [www.globalprotectioncluster.org](http://www.globalprotectioncluster.org).
2. A efectos de la Base de Datos, una ley se define como “el sistema de reglas dictadas por un Gobierno que regulan y prescriben los derechos y obligaciones de los miembros de una comunidad, oficialmente reconocidas como vinculantes y aplicadas por las autoridades competentes”. Una política se define como “una directriz que define los objetivos principales de un Gobierno (o parte de él) así como la metodología y las acciones a llevar a cabo para alcanzarlos”. Para que se incluyan, dichas leyes y políticas deben tratar específicamente sobre el desplazamiento interno.
3. Respectivamente: Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Croacia, Georgia, Montenegro, Perú, la Federación de Rusia y Tayikistán.
4. Solo 80 de las 82 leyes y políticas recopiladas en la Base de Datos Mundial se hicieron públicas y, por tanto, fueron analizadas. Pronto dispondremos de nuevos análisis.
5. Este instrumento se ha incluido bajo la categoría de “Otros Instrumentos Relevantes” en la Base de Datos Mundial.
6. Véase el artículo de Orchard en este número.

## La implementación de los Principios Rectores a nivel nacional

Phil Orchard

**Los ejemplos de numerosos Estados que han implementado con éxito sus propias leyes y políticas sobre los desplazados internos revelan distintos factores que pueden ayudar a llevar a cabo una implementación efectiva.**

A mediados de 2017, cuarenta Estados con desplazamientos internos habían implantado unos sesenta y nueve instrumentos legislativos y políticas nacionales (sin contar políticas y enmiendas menores)<sup>1</sup>. En dichas leyes y políticas se admite claramente que las personas desplazadas internas necesitan alguna forma de protección internacional. Pero solo treinta de esas leyes y políticas hacen mención expresa de los Principios Rectores, y únicamente diecinueve refrendan explícitamente la definición de “desplazado interno” recogida en ellos. Desde hace mucho tiempo comienza a preocupar el éxito de la implantación de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno a nivel nacional, y el panorama de la implementación sigue siendo dispar<sup>2</sup>.

Solo menos de un tercio de las leyes y políticas se han implementado sin grandes dificultades<sup>3</sup>. Por ejemplo, la política nacional que Yemen lanzó en 2013 para abordar los desplazamientos internos cita los Principios Rectores e incluye claros objetivos de protección, pero debido a la falta de capacidad por parte del Gobierno —a tenor de la guerra civil actual— poco puede hacer para implementarla más allá de facilitar la labor de los agentes humanitarios internacionales.

Once de las leyes o políticas nunca se han llegado a implementar en absoluto y llevan años como borradores (como el proyecto de ley de los desplazados internos del Gobierno de la República Democrática del Congo de 2014, que está estancado en la fase de revisión)

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

o simplemente consisten en ambiciosas afirmaciones que el Gobierno de turno no pudo o no quiso seguir. En Nepal, por ejemplo, los firmes compromisos iniciales del Gobierno tras el alto el fuego de 2006 llevaron a la implantación de una política sobre desplazados internos que la comunidad internacional calificó de exhaustiva. Sin embargo, nunca ha sido oficialmente aprobada por el Gabinete ministerial nepalés que, según dicen, “carecía de voluntad política” para tomar medidas al respecto<sup>4</sup>.

En otros casos, se deja que flaqueen políticas que antes eran sólidas. Así, aunque Burundi había establecido una serie de medidas para ayudar a los desplazados internos tras el final de la guerra civil en el año 2000 (medidas que han tenido distintos grados de éxito), durante los últimos tres años no ha hecho nada para responder ante las nuevas corrientes de desplazados internos debido a la escalada de violencia y a las graves violaciones de los derechos humanos por parte del Gobierno<sup>5</sup>.

En algunos casos, hay fallas en la implementación de ciertos aspectos de una ley o política. La Política Nacional sobre el Desplazamiento lanzada por el Gobierno de Irak en 2008 propone respaldar diversas soluciones duraderas para los desplazados internos, como el retorno, la integración local y el reasentamiento, pero se han denunciado coacciones y retornos forzados<sup>6</sup>. En Ucrania, el proceso de inscripción de los desplazados internos sigue siendo problemático pese al interés internacional y se exige que los desplazados internos confirmen constantemente su lugar de residencia real.

### ¿Por qué falla la implementación?

Hay tres explicaciones posibles para el fracaso de una implementación. La primera es cuando un Gobierno se compromete con las normas recogidas en los Principios Rectores pero es incapaz de progresar en la implementación. Esto puede deberse a una falta de capacidad del Estado, por lo que el Gobierno carecería de los recursos financieros, prácticos y simbólicos necesarios, y también a una oposición interna dentro y fuera del Gobierno.

La segunda razón de que la implementación fracase es que los Gobiernos, preocupados principalmente por su reputación, deciden llevar a cabo un compromiso retórico estratégico con los Principios Rectores, pero no tienen ningún plan para implementarlos después.

Y por último, puede que los Estados se limiten a responder a las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales e

internacionales. Este compromiso institucional externo persuadiría a los Gobiernos para que crearan políticas o leyes cuando de otro modo no hubieran tomado medidas; si no se les presiona, sin embargo, habrá poca implementación.

Lamentablemente, la participación de los agentes internacionales en la elaboración de leyes y políticas no parece influir demasiado en su implementación. Agentes como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) han participado en el proceso de redacción de treinta y tres de estas leyes y políticas. Tales esfuerzos han batido el récord de producción de mejores políticas sobre el papel, y que reflejan los Principios Rectores de manera más fidedigna. Pero tampoco en este caso está garantizada su implementación. Solo trece de las treinta y tres leyes y políticas redactadas con esa asistencia se han implementado sólidamente y un número equivalente han sufrido importantes dificultades para ser implementadas. Siete no se han implementado en absoluto.

Por ejemplo, la Política Nacional sobre Desplazados Internos que Afganistán lanzó en 2013 fue descrita como un instrumento histórico que establecía un marco general de derechos para los desplazados internos<sup>7</sup>. Para redactor dicha política, el Gobierno contó con la ayuda de numerosos agentes internacionales como ACNUR, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Consejo Noruego para los Refugiados y la Agencia de las Naciones Unidas para la Migración (OIM). Sin embargo, su implementación ha sido muy problemática por diversos motivos, el más grave de los cuales sería la actual insurgencia de los talibanes. Pero, al mismo tiempo, el Ministerio de Refugiados y Repatriación, encargado de liderar el proceso de implementación de las políticas, carece de recursos, capacidades e influencia política. Por último, aunque muchos desplazados internos han manifestado su interés en integrarse a nivel local, los problemas acerca de los derechos territoriales han provocado que haya una fuerte oposición a nivel local y provincial, y que los avances hacia planes de acción sean contados.

### ¿Qué factores conducen a una implementación exitosa?

En todos los Estados que han implementado con éxito sus propias leyes y políticas en materia de desplazados internos, se han dado tres factores concretos. En primer lugar, y no es de extrañar, el éxito de la implementación está

vinculado a la **fuerte capacidad del Estado** de llevarla a cabo. En Azerbaiyán, una respuesta inicialmente débil cambió cuando el Gobierno reconoció que era probable que los desplazados internos siguieran siendo desplazados a largo plazo. A partir de 2001 el Gobierno trabajó de forma activa para mejorar su marco legislativo con el fin de garantizar que los desplazados internos pudieran recibir asistencia y viviendas a largo plazo y se comprometió a destinar hasta US\$ 5500 millones del Fondo Estatal del Petróleo. Sin embargo, esos esfuerzos no tienen por qué exigir importantes recursos internos. Liberia pudo desarrollar su capacidad en estrecha cooperación con organismos de ayuda internacional para poder respaldar los esfuerzos que se estaban realizando con el fin de llevar a cabo retornos efectivos. De modo similar, Sierra Leona también lideró una estrategia de retorno efectiva con la asistencia de las fuerzas de la paz en el país.

En segundo lugar, también es fundamental la **rendición de cuentas ante otras instituciones nacionales**, en especial ante los tribunales. La Corte Constitucional de Colombia ha llegado incluso a dictaminar que los Principios Rectores deberían “formar parte del bloque de constitucionalidad”<sup>78</sup>. Esto le ha dado competencia a la Corte para poder actuar de forma crítica con el Gobierno por no hacer cumplir la legislación existente y por su ineficaz implementación de las políticas. Del mismo modo, tras no haber respondido inicialmente a su propia situación de desplazamiento interno, el Tribunal Constitucional de Georgia ha presionado al Gobierno para que adapte sus leyes a los Principios Rectores<sup>79</sup>.

En tercer lugar, la **rendición de cuentas ante la población nacional** también puede impulsar el proceso de implementación. Tanto en Georgia como en Sri Lanka, los esfuerzos de implementación mejoraron significativamente después de los cambios en el Gobierno, uno a través de la revolución y el otro a través de las elecciones. La rendición de cuentas a nivel internacional también puede ser un factor importante. En el caso de Croacia, los agentes internacionales (incluida la Unión Europea) presionaron al Estado para que pusiera fin a las prácticas discriminatorias contra los desplazados internos de origen étnico serbio.

Los agentes internacionales tienen la función de apoyar esos procesos y mejorar las tasas de implementación satisfactoria de los instrumentos. Entre las medidas a tomar podemos incluir la prestación de asistencia a

los Gobiernos para garantizar que sean capaces de implementar estos instrumentos, lo que podría conllevar la identificación y el apoyo a los ministerios principales, y asegurar que los funcionarios públicos reciban formación sobre las nuevas leyes y políticas. Los agentes internacionales también deberían determinar y apoyar programas de formación para instituciones nacionales independientes, como los tribunales y las instituciones nacionales de derechos humanos, que puedan respaldar la implementación de las leyes y políticas y servir de organismo de control ante el cual tengan que rendir cuentas durante el proceso.

**Phil Orchard** [orchardp@uow.edu.au](mailto:orchardp@uow.edu.au)

Profesor Asociado de Relaciones Internacionales, Universidad de Wollongong  
<https://lha.uow.edu.au/hsi/contacts/UOW244088>

1. Véase el artículo de Nicolau y Pagot en este número.
2. Este artículo se basa en el próximo libro del autor titulado *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality* (Routledge) [bit.ly/Orchard-Protecting-Internally-Displaced-2018](http://bit.ly/Orchard-Protecting-Internally-Displaced-2018).
3. Las conclusiones se basan en un estudio teórico en estos 40 Estados a partir de los datos que diversas organizaciones han puesto a disposición del público en general.
4. Wyckoff M y Sharma H (2009) *Trekking in Search of IDPs and Other Lessons from ICCLA Nepal: Evaluation Report* Consejo Noruego para los Refugiados, Informe de evaluación 45–6 [bit.ly/NRC-Nepal-IDPs-2009](http://bit.ly/NRC-Nepal-IDPs-2009)
5. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas “Informe de la investigación independiente sobre Burundi realizada en virtud de la resolución S-24/1 del Consejo de Derechos Humanos”, 25 de octubre de 2016, A/HRC/33/37, 19 [bit.ly/UNHRC-UNIIB-finalreport-2016-ES](http://bit.ly/UNHRC-UNIIB-finalreport-2016-ES)
6. Comité Internacional de Rescate, Consejo Noruego para los Refugiados y Consejo Danés para los Refugiados (2018) *The Long Road Home: Achieving Durable Solutions to Displacement in Iraq: Lessons from Returns in Anbar* [bit.ly/IRC-NRC-DRC-Iraq-returns-Anbar-2018](http://bit.ly/IRC-NRC-DRC-Iraq-returns-Anbar-2018)
7. IDMC (2014) *Hope on the Horizon! Media Guide to Afghanistan's National Policy on Internal Displacement* [www.internal-displacement.org/publications/hope-on-the-horizon](http://www.internal-displacement.org/publications/hope-on-the-horizon)
8. IDMC “Law and Policy Database: Colombia” [www.internal-displacement.org/law-and-policy/country/CO](http://www.internal-displacement.org/law-and-policy/country/CO)
9. El Defensor del Pueblo de Georgia (2013) *Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia* [bit.ly/Georgia-human-rights-2013](http://bit.ly/Georgia-human-rights-2013)

### “Artículos generales” de RMF

Animamos a los lectores a enviarnos escritos sobre cualquier aspecto actual de las migraciones forzadas. Si bien cada número de RMF trata un tema (en esta ocasión es el de las “respuestas al desplazamiento basadas en la fe”), generalmente se reserva una parte de cada edición para artículos sobre otros aspectos relacionados con las personas refugiadas, desplazados internos y apátridas. Puede enviarnos un artículo en cualquier momento y será considerado para su publicación en un próximo número. Envíenos su email a [rmf@ua.es](mailto:rmf@ua.es).



## Trabajos en curso: los Principios Rectores en Georgia

Carolín Funke y Tamar Bolkvadze

**Los Principios Rectores gozan de un largo historial de apoyo en Georgia. Sin embargo, todavía se sigue trabajando para que su implementación sea satisfactoria.**

Las personas desplazadas internas por culpa de conflictos siempre han gozado de protección especial al amparo de la legislación georgiana. En 1996, dos años antes de la puesta en marcha de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Georgia promulgó su propia ley sobre el desplazamiento interno. Con la intención de proteger a los que se habían visto obligados a huir de las dos regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur a principios la década de 1990, la ley confirió una condición jurídica especial a los desplazados internos y les otorgó derecho a recibir prestaciones del Estado como un subsidio mensual.

Aunque dicho subsidio nunca ha bastado para cubrir sus necesidades básicas, es una fuente importante de apoyo y también tiene un valor simbólico, ya que demuestra que al Gobierno georgiano le preocupa la situación de los desplazados internos<sup>1</sup>. Sin embargo, aparte de asignarles este modesto subsidio no disponía de ninguna estrategia para asistir y proteger a dichos desplazados. Durante muchos años los desplazados internos han vivido marginados de la sociedad georgiana y hoy siguen alojándose en los deteriorados edificios públicos y privados en los que encontraron refugio tras su exilio.

El lanzamiento de los Principios Rectores en 1998 no produjo un cambio de paradigma inmediato, pero sí tuvo un impacto tangible. El Gobierno acató rápidamente los Principios como el marco normativo internacional en el que debería basarse la acción nacional y local. En el año 2000 adaptó su legislación nacional sobre desplazamiento interno y eliminó varias disposiciones legales que impedían a los desplazados internos acceder plenamente a sus derechos como ciudadanos georgianos. El marco normativo nacional sobre el desplazamiento interno que siguió en 2007 (conocido como la Estrategia Estatal para los Desplazados Internos) también se hizo eco del firme compromiso del Gobierno con los Principios Rectores y reconoció, por primera vez, la existencia de una solución abierta para los desplazados internos aparte del retorno. Sin embargo, tuvo que ser el nuevo estallido de la violencia armada en agosto de 2008 y la nueva ola de

desplazamientos forzados que lo acompañó quienes proveyeran el impulso político y atrajeran los fondos necesarios para promover la integración local de los desplazados internos. No obstante, en vez de adoptar un enfoque basado en las necesidades, el Gobierno y sus principales donantes se centraron sobre todo en ofrecer a los desplazados internos soluciones de alojamiento que fuesen duraderas<sup>2</sup>.

Mientras seguía centrándose en soluciones de vivienda duraderas, el Gobierno adoptó en 2014 una estrategia laboral que promovía medidas específicas para fomentar la autosuficiencia de los desplazados internos. Ese mismo año entró en vigor una nueva ley sobre los desplazados internos para armonizar el marco jurídico con las normas internacionales. La nueva legislación protege a los desplazados internos para que no puedan ser desahuciados de las instalaciones que legalmente posean, declara que todos los desplazados internos deben recibir un subsidio equivalente, introduce un procedimiento simplificado para otorgarles la condición de desplazados internos, reconoce su derecho a que les sean restituidas sus propiedades, y redefine el concepto de familia para respetar el derecho a la unidad familiar<sup>3</sup>.

Pese a estos cambios legislativos y de política, sigue prevaleciendo el convencimiento general entre las autoridades de que dotar a los desplazados internos de una vivienda a largo plazo equivale a ofrecerles una solución duradera. Mientras tanto, las constantes tareas de seguimiento y extracción de perfiles demuestran que incluso los desplazados internos dotados de una vivienda a largo plazo por el Estado siguen siendo vulnerables y a menudo necesitan apoyo financiero y de otros tipos. Entre los problemas que siguen prevaleciendo entre los desplazados internos figuran: el aislamiento y la exclusión de redes sociales más amplias; la falta de oportunidades laborales y de acceso a tierras cerca de sus asentamientos; la mala salud; y la falta de información o información inadecuada sobre sus derechos y oportunidades de recibir ayuda.

En comparación con otros colectivos vulnerables, los desplazados internos dependen más de las remesas o de las prestaciones



ACNUR/L. Foster

Este edificio en Tbilisi, Georgia —originalmente un hospital hasta que fue declarado como no apto— fue reabierto en 1993 para alojar a los desplazados internos de Abjasia.

sociales y tienen dificultades para acceder a los mismos derechos que los demás<sup>4</sup>. En otras palabras, los Principios Rectores aún no se han implementado completamente en Georgia.

### Obstáculos a su implementación

Existen tres obstáculos principales para su plena implementación. En primer lugar, el desplazamiento interno es una cuestión con una gran carga política en Georgia, ya que está intrínsecamente vinculado a la integridad territorial del Estado georgiano. Aunque el Gobierno reconoce que, por el momento, ha perdido el control sobre las dos regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur, el derecho de las personas desplazadas a regresar a sus hogares — y la reconsolidación del control del Gobierno en estas áreas que ello demostraría— sigue siendo su objetivo político más importante. Por tanto, la integración local de los desplazados internos solo sirve como solución provisional hasta que su regreso sea posible, sobre todo porque los propios desplazados internos prefieren el retorno a otras soluciones duraderas<sup>5</sup>. Sin embargo, el hecho de que se hayan centrado en el retorno —tanto el Gobierno como los desplazados— ha impedido una implementación más rápida de los Principios Rectores en el territorio controlado por Georgia.

En segundo lugar, ofrecer soluciones de alojamiento duraderas a los que están desplazados es una tarea relativamente sencilla y puede medirse fácilmente. Por el contrario, un enfoque que se base en las necesidades de protección y asistencia de los

desplazados internos es más difícil de cuantificar y depende mucho más de que se disponga de unos datos globales y fidedignos sobre todo un abanico de aspectos como el trabajo, la educación y la sanidad. El Gobierno georgiano sigue careciendo de las capacidades institucionales y financieras para satisfacer estas necesidades más generales.

En tercer lugar y en relación con el segundo punto, el Gobierno ansía presentar resultados rápidos y visibles, y, en su afán por conseguir resultados rápidos, no consigue hacer que los desplazados internos participen en los procesos legislativos y de implementación, lo que va en contra de los Principios Rectores.

### De basarse en el estatus a basarse en las necesidades

Veinte años después del lanzamiento de los Principios Rectores, Georgia todavía no cuenta con un plan nacional de apoyo que refleje plenamente las necesidades individuales de los desplazados internos. Para cambiar esto, el Gobierno ha propuesto pasar de un enfoque de asistencia basado en el estatus de los desplazados a uno basado en sus necesidades. Esto significa que los desplazados internos ya no recibirán un subsidio por una cuantía fija, sino una ayuda que se ajuste a sus necesidades individuales. La comunidad internacional en Georgia y la sociedad civil local han dado su beneplácito esta medida como una forma más eficaz de subsanar las deficiencias en materia de protección que aún perduran. Esto también ayudará a armonizar el enfoque nacional con los Principios Rectores.

Todavía no se conocen los detalles sobre la reforma y es probable que su implementación se posponga a tenor de una reciente reorganización del Gobierno. Para sorpresa de muchas partes interesadas, el nuevo Primer Ministro de Georgia, Mamuka Bakhtadze desmanteló varios ministerios con el objetivo de mejorar la eficiencia del Gobierno. En julio de 2018 se abolió oficialmente el Ministerio de Desplazados Internos y sus tareas fueron encomendadas a otros ministerios como el de Infraestructuras y Desarrollo que actualmente está implementando el plan de vivienda como solución duradera para los desplazados internos, y el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, que se ha responsabilizado del resto

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

de cuestiones relacionadas con los desplazados internos. Todavía hay muchos aspectos prácticos por resolver, lo que sugiere que las reformas sobre las cuestiones que afectan a los desplazados internos se quedarán en suspenso a la espera de que finalice dicha reorganización.

El cierre del Ministerio de Desplazados Internos podría significar que los desplazados internos ya no son una prioridad para el Gobierno y que, por tanto, podría darse una reducción de la ayuda. Es por eso que el papel de la comunidad internacional y de la sociedad civil local es cada vez más importante a la hora de defender los derechos de las personas desplazadas y de garantizar que el gobierno cumpla con sus responsabilidades. Los Principios Rectores siempre han gozado de apoyo en Georgia, pero garantizar que su implementación sea plena y efectiva va a seguir siendo una tarea pendiente durante mucho tiempo.

Carolin Funke [carolin.funke@rub.de](mailto:carolin.funke@rub.de)

Doctoranda, Instituto de Derecho Internacional de la Paz y los conflictos armados, Universidad Ruhr de Bochum [www.ifhv.de](http://www.ifhv.de)

Tamar Bolkvadze [tamunabolkvadze@gmail.com](mailto:tamunabolkvadze@gmail.com)  
Coordinadora de Seguimiento y Evaluación y  
Coordinadora de Género, Consejo Danés para los  
Refugiados en el Cáucaso meridional  
<https://drc.ngo/>

Este artículo ha sido redactado a título personal y no necesariamente representa las opiniones del Consejo Danés para los Refugiados.

1. Al principio, el subsidio asignado dependía de si vivían en un centro colectivo (primero era equivalente a US \$ 5,5, luego a \$ 12) en una vivienda privada (\$ 7, y más tarde \$ 15). Desde 2014 todos los desplazados internos reciben la misma cuantía (\$ 17) a menos que sus ingresos brutos estén por encima de determinado nivel.
2. Definido en el derecho georgiano como: "...ofrecerle alojamiento, transferirle las viviendas para que sean de su propiedad, u ofrecerle una ayuda económica en efectivo adecuada u otros tipos de asistencia a las familias desplazadas internas".
3. Ley georgiana sobre las Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados de Georgia, 1 de marzo de 2014 <http://mra.gov.ge/res/docs/20140617144442634.pdf>
4. Banco Mundial (2016) *Georgia - Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs: A Poverty and Social Impact Analysis* [bit.ly/WorldBank-Georgia-2016](http://bit.ly/WorldBank-Georgia-2016)
5. Véase ACNUR (2015) *Intentions Survey on Durable Solutions: Voices of Internally Displaced Persons in Georgia*, pág. 12. Según esta encuesta, el 73,4 % de los desplazados internos de Georgia optarían por regresar a su lugar de origen. [www.refworld.org/pdfid/55e575924.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/55e575924.pdf)

## La Convención de Kampala y el derecho a no ser desplazado arbitrariamente

Romola Adeola

**Los redactores de la Convención de Kampala se basaron en gran medida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, teniendo también en cuenta el contexto africano; esto se pone de manifiesto en su reconocimiento del derecho a no ser desplazado arbitrariamente.**

El establecimiento de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos —la Convención de Kampala, adoptada en 2009— se debe en gran parte a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Refleja los derechos humanos y los principios internacionales del derecho humanitario representados en los Principios Rectores, incorporando también aspectos relevantes de las normas de marcos regionales africanos de derechos humanos.

Una de las maneras en que la Convención de Kampala refleja profundamente los Principios Rectores es en su reconocimiento del derecho a no ser desplazado arbitrariamente. Este principio está en el meollo de la protección de los desplazados internos, aumentando la protección contra el desplazamiento interno desde una consideración ética hasta

un deber legal por el que se puede exigir responsabilidad del Estado. Los Principios Rectores abarcan cuatro aspectos centrales de este derecho y, por ende, también lo hace la Convención de Kampala.

En primer lugar, cualquier acto de desplazamiento debe realizarse conforme al derecho internacional. Basándose en los Principios Rectores, la Convención de Kampala enumera los casos en los que el desplazamiento no está permitido según el derecho internacional, como por razones de limpieza étnica, o segregación religiosa o racial. También rechaza el uso del desplazamiento como forma de castigo colectivo, el desplazamiento "causado por violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos" —por ejemplo, la violencia desatada después de las elecciones de 2007 en Kenia, que ocasionó

desplazamientos en masa— y el desplazamiento que equivale a genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad.

Si bien los Principios Rectores prohíben la mutilación y la violencia de género contra los desplazados internos (Principio 11), la Convención de Kampala va más allá y prohíbe las prácticas nocivas como causa de desplazamiento. En este aspecto, le debe mucho al Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (conocido como el Protocolo de Maputo)<sup>1</sup>, un instrumento que va más allá de otros tratados internacionales en su apoyo y promoción de los derechos reproductivos. Junto a casos de niñas que huyen de la amenaza de la mutilación genital femenina y el matrimonio precoz, infantil y forzado, en algunas regiones de África las niñas huyen de sus hogares para evitar el planchado de senos, una práctica que se deriva, en parte, de la creencia de que la promiscuidad en las jóvenes se puede dominar por medio del aplanamiento de los senos. La prohibición de la Convención de Kampala de estas prácticas nocivas como causa de desplazamiento claramente refleja el contexto africano.

La Convención de Kampala permite ciertos tipos de desplazamiento por motivos específicos, por ejemplo, en situaciones de conflicto armado por un estado de necesidad militar o para la protección de la población civil. Este caso admisible inspirado en los Principios Rectores deriva del derecho internacional humanitario, en particular del Protocolo II de los Convenios de Ginebra de 1949. En situaciones de desastres naturales, el desplazamiento se permite cuando sea necesario para la seguridad y la salud de las poblaciones afectadas. Sin embargo, con respecto al desplazamiento inducido por el desarrollo, la Convención de Kampala supone una divergencia importante. El proyecto inicial de la Convención de Kampala reflejaba la prohibición de los Principios Rectores de esta forma de desplazamiento “en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial” (Principio 6(c)), pero esto fue modificado posteriormente en el Artículo 10 de la Convención de Kampala, en el que se establece que los Estados deben evitar “tanto como sea posible” los desplazamientos causados por proyectos. Los Estados deben garantizar que el desplazamiento no ocurra solo en el caso de comunidades con un especial

apego y dependencia de la tierra, excepto cuando exista un “interés público superior o primordial” (Convención de Kampala 4(5)).

El segundo aspecto del derecho a no ser desplazado arbitrariamente es que incluso si el desplazamiento en un determinado caso es admisible en virtud del derecho internacional, este debe llevarse a cabo conforme al debido proceso legal, es decir, cumpliendo con todas las garantías procesales mínimas. Con respecto a todas las formas de desplazamiento, los Principios Rectores —haciéndose eco del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra<sup>2</sup>— establecen el requisito procesal mínimo en el Artículo 7, que exige que se analicen alternativas viables para evitar el desplazamiento en conjunto y que se debe proporcionar alojamiento adecuado para las poblaciones desplazadas. Si bien no existen estándares mínimos específicos en el marco de los Principios Rectores con respecto a los desastres naturales y, específicamente, el cambio climático, estos **están** incluidos en la Convención de Kampala. Con el aumento del reconocimiento del cambio climático a medida que pasa el tiempo, esta es una de las áreas en las que la Convención de Kampala se suma a los Principios Rectores en el reconocimiento explícito del cambio climático (aunque los Principios Rectores reconocen de forma general “desastres” que —aunque no estén definidos de forma explícita— pueden estar claramente relacionados con los impactos del cambio climático).

El tercer aspecto del derecho a no ser desplazado arbitrariamente es que el desplazamiento no se debe llevar a cabo de una manera que viole los derechos humanos. Al igual que con los Principios Rectores, la Convención de Kampala requiere que los Estados respeten sus obligaciones de derechos humanos relativas a la forma en que se realizan los desplazamientos, por ejemplo, en situaciones de proyectos de desarrollo.

Por último, la Convención de Kampala exige a los Estados que adopten medidas para abordar los impactos negativos que provoca el desplazamiento en los desplazados internos. Al igual que el Principio 3(2) de los Principios Rectores, el Artículo 5(9) de la Convención de Kampala incorpora esta disposición como un derecho de los desplazados internos a buscar y recibir asistencia. Sobre todo, la esencia de esta disposición —y, de hecho, de la mayor parte de ambos instrumentos— es asegurar la



octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

protección y la asistencia de los desplazados internos, así como salvaguardarlos de las consecuencias negativas del desplazamiento que posiblemente no se hayan previsto antes y durante el período de desplazamiento interno.

La aplicación de la Convención de Kampala como la norma regional del desplazamiento interno refleja profundamente la importancia de los Principios Rectores como declaración inicial y oficial de los principios internacionales sobre la protección y la asistencia de los desplazados internos. La Convención de Kampala, a pesar de sus adaptaciones en

algunos aspectos con el fin de reflejar mejor el contexto africano, es la expresión más clara hasta la fecha de la contribución de los Principios Rectores a las normas vinculantes sucesivas sobre el desplazamiento interno.

**Romola Adeola** [romola.adeola@up.ac.za](mailto:romola.adeola@up.ac.za)

Profesora visitante, Osgoode Hall School of Law, Universidad de York, Canadá; becaria posdoctoral, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Pretoria [www.up.ac.za/centre-for-human-rights](http://www.up.ac.za/centre-for-human-rights)

1. [www.achpr.org/instruments/women-protocol/](http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/)
2. [www.refworld.org/docid/3a6eb36d2.html](http://www.refworld.org/docid/3a6eb36d2.html)

## El idioma y los Principios Rectores

Ellie Kemp

**Es necesario prestar más atención a las necesidades lingüísticas y de comunicación de las personas que corren riesgo de sufrir, están experimentando o recuperándose de un desplazamiento interno. Un estudio de caso llevado a cabo en Nigeria pone de relieve estas cuestiones y reta a la comunidad internacional a hacerlo mejor.**

A menudo se pasa por alto el papel del idioma en la defensa de los derechos de las personas desplazadas internas. Pero la atención al idioma y a la comunicación es clave para los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>1</sup>, que mencionan explícitamente el derecho de las personas desplazadas internas a comunicarse en un idioma que puedan entender como elemento de no discriminación (Principio 22) y, asimismo, reconocen el derecho a una educación que respete la identidad cultural, el idioma y la religión de las personas afectadas (23).

El derecho de los desplazados internos a recibir información en un idioma que puedan entender se encuentra implícito en varios otros principios. Las personas deberían estar plenamente informadas sobre las razones y los procedimientos de su desplazamiento y deberían dar su consentimiento libre e informado al desplazamiento no desencadenado por una emergencia (7b y c). Porque su derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria (3), a regresar o a reasentarse voluntariamente y a participar en la planificación de esos procesos (28) tampoco puede satisfacerse sin tener en cuenta sus necesidades lingüísticas.

Algunas personas se enfrentan a retos lingüísticos especiales. Por ejemplo, algunos colectivos pueden haber tenido menos oportunidades de aprender a leer, de acceder

a la tecnología digital o de dominar un segundo o tercer idioma. Para ellos, el idioma, el formato (escrito, gráfico u oral) y el canal de comunicación (boca a boca, papel o digital) son de vital importancia. Es esencial abordar sus necesidades para contar con la participación de las mujeres en la planificación y gestión de las medidas de reubicación (7d), para la prestación de ayuda (18) y para cubrir las necesidades especiales de los niños, de determinados colectivos de mujeres, de las personas mayores y de las personas con discapacidad (4).

La respuesta humanitaria a las necesidades de los desplazados internos en el noreste de Nigeria supone un estudio de caso sobre la magnitud de la barrera lingüística que puede existir sin una provisión adecuada, y sobre las medidas prácticas que puede adoptar la comunidad humanitaria para superar esa barrera<sup>2</sup>.

### Los retos de la diversidad lingüística en Nigeria

Imagina que estás gestionando un programa de apoyo a los desplazados internos en el nordeste de Nigeria. Hay más de 500 idiomas maternos en el país, de los cuales 28 solo en el estado de Borno. La mayor parte del personal nacional son hablantes nativos de hausa; algunos hablan kanuri, el idioma predominante en Borno y sus alrededores. Los superiores te informan de que las entrevistas con los

desplazados internos a menudo conllevan una traducción a cuatro bandas entre el inglés, el hausa, el kanuri y otro idioma local, y que no están seguros de que dispongan de un análisis certero de sus necesidades y prioridades. Los debates de los grupos de discusión son en hausa y kanuri porque son los idiomas que hablan los miembros de tu equipo. Algunos desplazados internos no pueden participar porque no hablan esos idiomas y el personal no tiene forma de saber cuántos de ellos no pueden comunicarse en estos idiomas predominantes.

Te preocupa que información vital sobre temas como la prevención de enfermedades y el cumplimiento de los requisitos para recibir asistencia no esté llegando a todos los que la necesitan. Incluso obtener información en hausa y kanuri es problemático. Pides a los hablantes de hausa y de kanuri de tu equipo que traduzcan los mensajes clave, y a otros que los traduzcan de nuevo al inglés para poder comprobar su exactitud, pero es un proceso lento. Tu equipo forma a algunos desplazados internos como movilizadores comunitarios para facilitar la comunicación bilateral en otros idiomas locales. Sin embargo, no tienes forma de comprobar hasta qué punto entienden bien la traducción al kanuri,

si la traducen con precisión a su propio idioma o si los movilizadores comunitarios satisfacen las necesidades lingüísticas de todos los desplazados internos en cada lugar.

Te preguntas: ¿Hasta qué punto las personas desplazadas pueden reclamar con facilidad su derecho a la protección y a la asistencia? ¿Pueden las personas más vulnerables comunicar sus necesidades o denunciar discriminaciones o abusos? Si la comunidad de acogida y los desplazados internos no hablan el mismo idioma, ¿estaremos avivando sin querer las tensiones entre ellos por comunicarnos en un idioma y no en el otro?

Es la pesadilla de los trabajadores humanitarios. No tienes suficiente información sobre los idiomas que la gente habla y entiende. E incluso si la tuvieras, no tendrías de recursos para comunicarte en esos idiomas. Temes no estar defendiendo plenamente los derechos establecidos en los Principios Rectores pese a tus mejores intenciones.

### Desde la perspectiva de un desplazado interno

La situación es frustrante para los trabajadores humanitarios, pero puede ser humillante y aterradora para los propios desplazados

internos. Ahora imagina que eres una mujer desplazada que vive en uno de los campamentos. Como muchas mujeres en el nordeste de Nigeria, no tienes estudios y no sabes leer. Eres hablante nativa de margi, uno de los más de 30 idiomas y dialectos que hablan los desplazados internos en la zona más afectada por el conflicto. Este es el idioma materno de 200 000 personas, pero no se utiliza para comunicarse con aquellos que viven en el mismo campamento que tú. Nunca tuviste la oportunidad de aprender hausa y aunque entiendes algo de kanuri a nivel oral, no te sientes capaz de hablarlo.

No has visto a tu marido ni a tus hijos adolescentes desde



Translators without Borders / Eric DeLuca

Los trabajadores de divulgación sobre salud mental de la OIM y los traductores de Translators without Borders realizan investigaciones en Maiduguri, Nigeria, sobre en qué medida se entienden palabras como "estrés" y "abuso" en kanuri y hausa, y si frases como "salud mental" conllevan un estigma.

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

que huísteis de vuestra aldea, y temes por su seguridad. No sabes cómo acceder a la información sobre personas desaparecidas. Te preocupa que alguien te haya quitado tu casa y tus tierras en el transcurso de los años desde que te marchaste. Sabes que a otros desplazados internos alguna organización no gubernamental (ONG) les ha aconsejado que demuestren su titularidad sobre la propiedad mediante documentos pero han tenido que recurrir (y pagar) a un hombre de la comunidad de acogida que tenga estudios para que haga de intérprete entre ellos y la ONG. Otros desplazados internos de tu pueblo dicen que puede que regresen a sus hogares aunque hacerlo no sea seguro. Tú no dispones de suficiente información fiable sobre la situación en tu país como para decidir si deberías unirte a ellos o no.

Tu hijo menor sufre un episodio grave de diarrea. Las sales de rehidratación oral que te dieron para tratarlo venían con instrucciones en hausa, así que tuviste que pedirle a uno de los hombres jóvenes del campamento que te dijera qué ponía ahí. Ganas dinero para comer revendiendo productos baratos que compras en el mercado más cercano, utilizando las pocas palabras en kanuri que conoces. Tienes miedo de que tus hijos todavía no estén comiendo lo suficiente y te gustaría preguntar si hay más ayuda disponible. Pero los trabajadores humanitarios no hablan margi y no puedes leer los carteles que han puesto.

Es una auténtica pesadilla. Haces lo que puedes, pero no estás segura de a qué ayuda tienes derecho, e incluso si lo supieras, no podrías acceder directamente a ella. Nunca has oído hablar de los Principios Rectores; en estas circunstancias, efectivamente, no puedes reclamar los derechos recogidos en ellos.

### Lagunas lingüísticas

La Matriz de Seguimiento de Desplazados (DTM, por sus siglas en inglés) de la Agencia de las Naciones Unidas para la Migración (OIM), indica que el 38 % de los desplazados internos procedentes del nordeste de Nigeria no reciben información en su idioma materno. Esto afecta especialmente a los hablantes de algunos idiomas minoritarios. Apenas el 8,3 % de los desplazados internos que hablan margi son informados en su propio idioma, y la falta de información es un grave problema para el 53 % de los hablantes de ese idioma.

En julio de 2017, Translators without Borders (Traductores sin Fronteras o TWB,

por sus siglas en inglés) se alió con las ONG Oxfam y Girl Effect para encuestar a una muestra de residentes de campamentos y de las comunidades de acogida a fin de comprender mejor sus preferencias lingüísticas<sup>3</sup>. Descubrimos que los desplazados internos hablan muchos más idiomas que los primarios y secundarios de los que se había informado a los investigadores de la DTM y nuestra encuesta identificó al menos 10 y a veces más de 20 idiomas maternos en cada uno de estos cinco asentamientos.

Cuatro de cada cinco encuestados preferían recibir información en su propio idioma, aunque muchos no supieran leerlo. Como casi toda la información se les proporcionaba actualmente en hausa o kanuri, TWB comprobó el grado de comprensión de los mensajes humanitarios en esos idiomas. Descubrimos que solo el 23 % de los residentes eran capaces de responder a una pregunta de comprensión sencilla sobre un texto corto escrito en un idioma u otro. Esa cifra aumentaba hasta el 37 % cuando un simple dibujo acompañaba al texto. En el caso del hausa y el kanuri, solo los mensajes orales resultaron ser efectivos para todos los sectores de población, al menos cuando se trataba de simples elementos informativos. El 91 % de las mujeres sin estudios cuyo idioma materno no era el hausa o el kanuri no podían entender el texto escrito. La participación, el consentimiento informado y el acceso a los servicios parecen ser una perspectiva lejana en este contexto.

El método preferido y más efectivo —la comunicación en persona u oral— se les puede facilitar con la ayuda de intérpretes profesionales o de personal de campo contratado y capacitado de entre la población desplazada. Debido a que la retransmisión de información en formato de audio no deja un registro permanente para el oyente, es mejor utilizarla en combinación con texto e imágenes sencillas. Para la comunicación de masas, la radio es la opción más evidente pero, por desgracia, los datos de la DTM indican que menos del 40 % de los hogares tienen acceso a una.

### Solución: datos, capacidades y tecnología

Los datos son fundamentales para salvar los obstáculos para la comunicación. Las organizaciones que ayudan a los desplazados internos necesitan saber qué idiomas hablan para poder comunicarse de manera efectiva con ellos. En la actualidad, casi no

disponemos de esa información o, al menos, no tan detallada como sería necesario para llevar a cabo una planificación. O bien no se recopila a ese nivel o bien no se comparte.

Gracias a la capacidad de recopilación de datos del sector humanitario ese problema es relativamente fácil de resolver. La DTM de la OIM lleva desde mediados de 2017 recopilando datos lingüísticos en los asentamientos en Nigeria, lo que nos ofrece unas indicaciones esquemáticas que podemos utilizar a efectos de planificación<sup>4</sup>. Las pruebas de comprensión parecidas que llevó a cabo TWB en 2017 pueden completar muchos de los detalles y profundizar en vulnerabilidades específicas. Si las organizaciones humanitarias añadieran preguntas estándar sobre el idioma a las encuestas de evaluación sobre las necesidades de las familias, se obtendrían rápidamente datos básicos para la comunicación con los desplazados internos en todo el nordeste del país.

Con esa información, las organizaciones pueden determinar qué conocimientos lingüísticos necesitan las personas a las que vayan a contratar y en qué idiomas y formatos deben proporcionar la información. Los mecanismos de retroalimentación de la comunidad pueden adaptarse a los idiomas y preferencias de comunicación de los desplazados internos más vulnerables y de difícil acceso, entre ellos las mujeres analfabetas, las personas mayores y las personas con discapacidad.

En un contexto de bajos niveles educativos y gran diversidad lingüística como el del nordeste de Nigeria se necesitará ayuda para fomentar las competencias en traducción e interpretación en idiomas para los que no hay traductores profesionales. Muchos profesionales de los idiomas más fuertes desde el punto de vista numérico y comercial —hausa y kanuri— necesitarán unas directrices sobre la terminología de la respuesta humanitaria y sobre la traducción para un público con un bajo nivel de alfabetización y que a menudo son hablantes de un segundo idioma. El personal humanitario debería aprender a trabajar mejor con los intérpretes y a redactar contenidos claros y concisos para que pueda comprenderlos el mayor número de gente posible<sup>5</sup>. Se podría crear una biblioteca de recursos en los idiomas adecuados para uso de todos los proveedores de servicios. En última instancia, esa biblioteca contribuiría a crear la tecnología de traducción automática

que permitiera a los desplazados internos mantener conversaciones y acceder directamente a la información que deseen. Con el tiempo, podrían acceder a traducciones instantáneas y hacer que sus propias palabras se tradujeran automáticamente a un idioma que el encuestado entendiera.

Este tipo de recopilación e intercambio de datos, de desarrollo de la capacidad y de desarrollo de recursos y tecnología ya está en marcha para Nigeria gracias a una alianza entre TWB y la OIM financiada por la Dirección General Europea de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista lingüístico, Nigeria goza de una diversidad excepcional; pero en otros aspectos no es una excepción. En casos de desplazamiento forzado, sabemos que el idioma va a ser un problema y las organizaciones encargadas de dar una respuesta tienen la responsabilidad de averiguar cuáles son las barreras lingüísticas y de comunicación a las que se enfrentan los desplazados internos. En los casos en que exista una preocupación legítima por la seguridad de la persona interesada que tenga que ver con el intercambio de información en un idioma, como el riesgo de que algunos hablantes de idiomas minoritarios se enfrenten a la discriminación o a la violencia si su idioma materno se hace público, debemos encontrar el modo de contrarrestar esos riesgos. Ya que celebramos el 20º aniversario de los Principios Rectores, es hora de que el sector humanitario saque partido a los datos, capacidades, recursos y tecnología para garantizar que los desplazados internos puedan reivindicar su derecho a una información que realmente comprendan.

**Ellie Kemp** [ellie@translatorswithoutborders.org](mailto:ellie@translatorswithoutborders.org)  
Jefa de Respuesta a las Crisis, Translators without Borders <https://translatorswithoutborders.org>

1. En la actualidad, los Principios Rectores se encuentran disponibles en 54 idiomas: [www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx)
2. Translators without Borders (2017) *Language barriers in the humanitarian response in north-eastern Nigeria* [bit.ly/TWB-2017-barriers-NENigeria](https://bit.ly/TWB-2017-barriers-NENigeria)
3. Translators without Borders (2017) *Language profile of five IDP sites in Maiduguri, north-east Nigeria* [bit.ly/TWB-2017-Maiduguri](https://bit.ly/TWB-2017-Maiduguri)
4. [bit.ly/TWB-northeastNigeria](https://bit.ly/TWB-northeastNigeria)
5. Véase, por ejemplo, TWB *Guía de campo para la interpretación humanitaria y la mediación cultural* [bit.ly/TWB-field-guide-es](https://bit.ly/TWB-field-guide-es)
6. Mediante esta alianza 2018–19 esperamos ampliar el apoyo lingüístico en las respuestas humanitarias en el nordeste de Nigeria en colaboración con los socios interesados. Si desea más información, por favor, póngase en contacto con la autora.



octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

## Mejorar los datos de los desplazados internos para ayudar a aplicar los Principios Rectores

Natalia Krynsky Baal, Laura Kivelä y Melissa Weihmayer

**Los datos confiables e integrales son fundamentales para una programación y una práctica eficaces. La calidad de los datos se puede mejorar de muchas maneras para reflejar mejor los Principios Rectores y proporcionar evidencia para apoyar su aplicación.**

Dados los niveles ascendentes de desplazamiento interno a nivel mundial y el creciente interés en la programación y las políticas “basadas en datos”, en este vigésimo aniversario es especialmente relevante preguntarse si los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se ven reflejados en dichos esfuerzos. Las experiencias del personal del Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS, por sus siglas en inglés) revelan que existe una brecha importante entre los datos disponibles en la actualidad y la doctrina clave de los Principios Rectores. Analizando estas brechas se obtienen recomendaciones para mejorar la base de evidencia sobre el desplazamiento interno, lo que ayuda a informar una aplicación más eficaz de los Principios Rectores.

### Contextualizar la definición de desplazado interno

La definición del término desplazado interno, tal como se presenta en los Principios Rectores, es amplia y abarca causas de desplazamiento tanto naturales como provocadas por el hombre; sin embargo, no existe un sistema de datos sistemático, integral y acreditado que refleje esto. Las metodologías actualmente en uso emplean una definición significativamente estrecha como resultado de realidades operacionales y políticas, y es posible que requieran varias decisiones técnicas para producir datos contextualizados, útiles y adecuados<sup>1</sup>.

Los desafíos operacionales pueden limitar el alcance de la recopilación de datos en detrimento de la calidad de dichos datos. El acceso limitado a determinadas áreas geográficas afecta la cobertura de datos, por ejemplo donde los riesgos de seguridad impiden la entrada a asentamientos informales. Las consideraciones políticas también entran en juego cuando las definiciones de desplazamiento interno se desvían de la que figura en los Principios Rectores. Por ejemplo, la definición utilizada en el censo de 2014 de Côte d'Ivoire se limitaba a los desplazamientos causados por conflictos armados recientes y, por lo tanto, excluía a personas desplazadas en otras ocasiones o por otros motivos.

Aun si se reducen las limitaciones operacionales y políticas de forma adecuada, las decisiones técnicas relacionadas con el diseño metodológico pueden restringir aún más la definición al establecer parámetros para la recopilación de datos, por ejemplo, seleccionar un marco de tiempo específico o centrarse en determinadas causas de desplazamiento o áreas geográficas. Puede que estas sean decisiones sensatas para vincular mejor la recopilación de datos a usos específicos pero todavía pueden limitar la capacidad de capturar el panorama completo del desplazamiento, omitiendo potencialmente algunos grupos vulnerables.

Además de los desafíos asociados con la identificación de los desplazados internos, no existe una práctica estándar para establecer el final del desplazamiento a través de datos, a pesar de la amplia aceptación de la definición conceptual presente en el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. La decisión de algunos agentes de dejar de supervisar ciertos casos suele basarse en criterios excesivamente simplificados y a menudo influenciados por la política (como el retorno físico) para determinar que se ha alcanzado una solución duradera, aunque persistan los desafíos relacionados con el desplazamiento; el uso de estos criterios está desfasado con los Principios Rectores. Por otro lado, los desplazados internos también pueden permanecer en los datos indefinidamente porque no existen criterios claros para la evaluación de soluciones, un problema que crea desafíos, pero que es bien recibido por algunos agentes porque evita el peligro de la eliminación prematura y arbitraria de los desplazados internos de los sistemas de datos.

### Reflejar el principio de no discriminación

No comprender la posición de los desplazados internos en relación con las comunidades no desplazadas en las que viven puede limitar la comprensión y la aplicación del principio de no discriminación presente en los Principios Rectores. Esto a menudo da como resultado

un tipo de asistencia que prioriza a los desplazados internos mientras se pasan por alto las necesidades de otros, o que no refleja los desafíos específicos a los que aún se enfrentan los desplazados internos. Esto se puede evitar adoptando un enfoque comparativo entre los grupos de población y empleando métodos cualitativos diseñados específicamente para discernir la evidencia de discriminación<sup>3</sup>.

Por ejemplo, el perfilado urbano realizado en Mogadiscio reveló que todos los grupos de población que vivían en asentamientos no planificados e informales sufrían de pobreza; sin embargo, la población de desplazados internos afrontaba retos específicos, dando como resultado un nivel de vida mucho menor y una mayor probabilidad de desalojo. Estos resultados aclararon las respuestas que requerían un enfoque específico sobre los desplazados internos y las respuestas que necesitaban dirigirse a los pobres de las zonas urbanas en su conjunto.

### Informar soluciones duraderas

Los Principios Rectores destacan el derecho de los desplazados internos a una elección informada y voluntaria con respecto a su futuro asentamiento (ya sea que regresen a su lugar de residencia habitual o se asienten en otra ubicación); también describen la responsabilidad de las autoridades nacionales de proporcionar un entorno en el que los desplazados internos puedan superar los desafíos relacionados con el desplazamiento. Sin embargo, comprender cómo se puede apoyar esto requiere datos desglosados sobre las preferencias, las habilidades, las capacidades y las vulnerabilidades de los desplazados internos, y debe combinarse con una visión general del contexto social, económico, ambiental y político más amplio.

Esta contextualización permite una acción más coherente e informada entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Esto es especialmente relevante en las zonas urbanas, donde reside la mayoría de las personas desplazadas y donde existen numerosos sistemas complejos para explorar, incluyendo servicios, infraestructura y una combinación de estructuras de gobierno informales y formales<sup>4</sup>. Para ser sostenibles, la formulación de políticas y la programación necesitan complementar y apoyar las estructuras existentes, y mejorar la cohesión social. En los casos en los que los desplazados internos residen en campamentos cercanos a zonas urbanas, como en El Fasher, Sudán, apoyar la integración local sostenible requiere la consideración de necesidades de

planificación urbana, mientras que el apoyo a los retornos sostenibles debe ser informado en la medida en que las áreas de retorno ofrezcan seguridad física, acceso a servicios básicos y una convivencia pacífica con los residentes actuales<sup>5</sup>.

### La participación de los desplazados internos en la creación de soluciones

Los Principios Rectores requieren que se garantice la plena participación de los desplazados internos en la planificación y la gestión de las soluciones. Esto significa que los desplazados internos deben participar en la creación y la aplicación de los procesos de datos que producen evidencia sobre sus situaciones, y que deben tener acceso a esta evidencia para tomar sus propias decisiones de manera informada. En realidad, esto rara vez sucede, y si bien existen conversaciones sobre el intercambio de datos entre los organismos que proporcionan asistencia, hay poco énfasis en el intercambio de datos o resultados con los propios individuos. Por otra parte, las necesidades de información que los desplazados internos podrían identificar para tomar sus propias decisiones casi nunca se priorizan por encima de los datos necesarios para la prestación de asistencia y otra planificación operativa.

En Colombia, la gran cantidad de datos recopilados sobre la población desplazada se utiliza como base para la respuesta programática del Gobierno. Si bien este análisis ha dado lugar a acciones pertinentes para muchos desplazados internos, las consultas con las comunidades han revelado que algunos grupos de población, como las comunidades indígenas, perciben su situación y sus necesidades prioritarias de una manera diferente que la mayor parte de la población de desplazados internos. Se está trabajando para mejorar este enfoque y garantizar que se aplique un análisis más consultivo.

En términos más generales, aunque se está trabajando para fortalecer la participación de los desplazados internos en los procesos de datos<sup>6</sup>, se necesitan esfuerzos más osados para asegurar la participación plena y significativa de las comunidades afectadas, incluyendo el papel de usuarios importantes de los datos.

### La responsabilidad principal de las autoridades nacionales

Si bien en muchos contextos las autoridades nacionales sí participan en la recopilación de datos sobre el desplazamiento interno, solo en unos pocos casos los gobiernos realmente lideran estos esfuerzos. Son aún menos los casos en los que los sistemas de datos están vinculados

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

a los sistemas estadísticos nacionales y, por lo tanto, efectivamente incorporados en los procesos nacionales de planificación y política.

Colombia ofrece un ejemplo en el que una institución del Gobierno (su Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) ha sido asignada y ha recibido los recursos para dirigir los datos de los desplazados internos, garantizando así que los datos sirvan de base para la acción nacional. Las autoridades federales de Somalia también han demostrado liderazgo en el desarrollo de sus sistemas de datos con el apoyo de socios internacionales, con el objetivo de integrar a los desplazados internos en los procesos de planificación nacional y urbana, así como en la aplicación y el informe del Objetivo de Desarrollo Sostenible.

En muchos contextos, los datos más fácilmente disponibles sobre los desplazados internos son producidos por socios internacionales que brindan asistencia humanitaria. Mientras que esto es muy valorado en casos en los que las autoridades nacionales no están dispuestas o no pueden realizar este trabajo con eficacia, la falta de liderazgo gubernamental o de una participación real en la producción de datos puede conducir a una desconexión entre los datos y la toma de decisiones a nivel nacional. Esto puede ser particularmente perjudicial en las crisis prolongadas de desplazamiento, donde son fundamentales las intervenciones de desarrollo y planificación.

Para abordar esta brecha, es esencial una mayor inversión en estrategias de desarrollo de la capacidad. Estas estrategias deben garantizar que las partes interesadas relevantes —principalmente las autoridades gubernamentales y los organismos de estadística a nivel local, regional y nacional— puedan asumir cada vez más papeles de liderazgo para establecer y aplicar procesos de datos. Para ser efectivo, esto requiere de una inversión en asociaciones a largo plazo que prioricen el fomento de la confianza, el intercambio y

el diálogo, así como un compromiso político e institucional claro para que funcione’.

Al abordar cuestiones relacionadas con cada uno de estos aspectos —contexto, no discriminación, soluciones duraderas, participación de los desplazados internos y responsabilidades de las autoridades nacionales— podemos crear vínculos más fuertes entre los marcos normativos y los datos sobre los que debe basarse nuestro trabajo, ayudando colectivamente a mejorar la aplicación basada en evidencias de los Principios Rectores.

Natalia Krynsky Baal [coordinator@jips.org](mailto:coordinator@jips.org)  
Coordinadora

Laura Kivelä [kivela@jips.org](mailto:kivela@jips.org)  
Coordinadora adjunta

Melissa Weihmayer [weihmayer@jips.org](mailto:weihmayer@jips.org)  
Oficial de gestión de la información

Servicio Conjunto de Caracterización de Población  
Desplazada [www.jips.org](http://www.jips.org)

1. Véase también Chemaly W S, Baal N K y Jacobsen K (2016) *Forced Displacement Go Figure: Shaking the Box of IDP Profiling* [bit.ly/Chemaly-Baal-Jacobsen-2016](http://bit.ly/Chemaly-Baal-Jacobsen-2016) y Baal N y Ronkainen L (2017), *Colección de informes técnicos de ACNUR Obtaining representative data on IDPs: challenges and recommendations: 2017/1* [www.unhcr.org/598088104.pdf](http://www.unhcr.org/598088104.pdf).
2. Véase Beyani C, Baal N K y Caterina M (2016) “Retos conceptuales y soluciones prácticas en situaciones de desplazamiento interno” *Revista Migraciones Forzadas* no. 52 [www.fmreview.org/es/soluciones/beyani-baal-caterina](http://www.fmreview.org/es/soluciones/beyani-baal-caterina)
3. El conjunto de herramientas esenciales del JIPS ofrece una serie de herramientas y guías de metodología de fácil acceso para realizar un ejercicio de perfilado de principio a fin. <https://jet.jips.org/>
4. Véase también Global Alliance for Urban Crises’ Charter [bit.ly/UrbanCrisesCharter](http://bit.ly/UrbanCrisesCharter)
5. Un reciente proceso interinstitucional liderado por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha creado la Biblioteca de indicadores de soluciones duraderas y la Guía de análisis, proporcionando herramientas para analizar soluciones duraderas basadas en el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del IASC. <https://inform-durablesolutions-idp.org/>
6. Por ejemplo, la revolución de participación dirigida por el Equipo de Tareas del IASC sobre la Rendición de Cuentas a las Poblaciones Afectadas.
7. Véase el informe de conferencia del JIPS Making Data Useful: *Making Data Useful: How to improve the evidence-base for joint responses to forced displacement?* [bit.ly/JIPS-conf-2017](http://bit.ly/JIPS-conf-2017)

## Mejorar las estadísticas relativas al desplazamiento interno

El Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y Desplazados Internos (EGRIS, por sus siglas en inglés) elaboró un Informe técnico sobre las estadísticas de los desplazados internos que describe consideraciones conceptuales, metodológicas y operacionales basadas en la práctica actual de la producción de estadísticas oficiales sobre los desplazados internos. Con la aprobación de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2018, se ha encomendado al grupo emprender una segunda fase de trabajo que formulará recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de los desplazados internos, abordando muchos de los retos que se plantean en este artículo, incluyendo un **marco estadístico integral para el desplazamiento interno**, así como orientaciones para su aplicación práctica. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics>

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los desplazados internos

Greta Zeender

**Una vez adoptados los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se debe ayudar a los Estados a hacer realidad su promesa a los desplazados internos de “no dejar a nadie atrás”.**

En 2015, las personas desplazadas internas fueron reconocidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Era la primera vez que un marco internacional reconocía la importancia de incluir en el plan de desarrollo de un país a aquellos que habían sido internamente desplazados. Lanzados en el año 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijaron metas tangibles como la reducción de la pobreza extrema y de la mortalidad infantil, y la promoción de la educación primaria universal. Sin embargo, en ellos no se tuvieron en cuenta las necesidades de las personas afectadas por desastres y conflictos, como los desplazados internos. Cuando se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, era mayor la concienciación sobre el hecho de que, en los procesos de desarrollo, por lo general se había obviado a millones de desplazados internos y refugiados y era necesario remediarlo.

A lo largo de los años, una serie de iniciativas concretas (centradas sobre todo en los refugiados) han tratado de implementar soluciones de desarrollo para las personas desplazadas forzadas como los desplazados internos. En la década de 1980 ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, trabajó para volver a integrar a los refugiados tras los conflictos en África y Centroamérica. A principios de la década de 2000, iniciativas como el Proceso Brookings se centraron en reducir la brecha entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo en favor de los refugiados (y, en menor medida, de los desplazados internos) y en buscar soluciones duraderas. Más tarde, la Iniciativa de Soluciones de Transición, puesta en marcha en 2012 por ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con el Banco Mundial, estableció programas conjuntos de desarrollo humanitario a pequeña escala en varios países. Estos programas se centraron proveer a los refugiados y los desplazados internos de medios de subsistencia y de una vivienda segura y asequible para fomentar su autosuficiencia.

También se llevaron a cabo otros esfuerzos para introducir cambios sistémicos en el enfoque que la comunidad internacional daba a las soluciones. Uno de ellos fue el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos que el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) lanzó en 2010<sup>1</sup> y que tiene por objeto aclarar el concepto de solución duradera y proporcionar orientación general acerca de cómo alcanzar una, y otra la Decisión del Comité de Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas de 2011 sobre Soluciones Duraderas después de un Conflicto<sup>2</sup>. Este último instrumento instaba tanto a los Coordinadores Residentes como a los Humanitarios de las Naciones Unidas a que tomaran la iniciativa en la elaboración de estrategias, consultando con los Gobiernos nacionales, para adoptar medidas concretas que los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas pudieran acometer tras el conflicto con el fin de integrar de nuevo a los refugiados y desplazados internos retornados. Aunque se puso a prueba en unos pocos países, no se implementó sistemáticamente y la participación de los Gobiernos nacionales no fue suficiente en la elaboración e implementación de las estrategias. Pero estas decisiones tomadas al más alto nivel de las Naciones Unidas constituyeron una señal alta y clara de que había que hacer más para hallar soluciones para los desplazados forzados, y en 2014 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés), ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para la Migración (OIM) y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos emprendieron una labor conjunta de promoción para impulsar la inclusión de los desplazados internos y los refugiados en los ODS, que por entonces estaban negociándose en Nueva York.

Entre los debates que afectaban a los desplazados internos se encontraba el de la inclusión o no de un objetivo específico de reducir el número de desplazados internos y

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

refugiados en un porcentaje determinado de cara al año 2030 mediante la provisión de soluciones duraderas<sup>3</sup>. Aunque muchos Gobiernos —entre ellos algunos de los de países que habían sufrido desplazamientos internos— convinieron incluir ese objetivo, no se consiguió llegar a un consenso y los desplazados internos y los refugiados solo se incluyeron como parte de la definición de colectivos vulnerables en la declaración política por la que se establecían dichos objetivos. Las negociaciones las llevaron a cabo oficiales de desarrollo (supervisados por los ministerios responsables del desarrollo económico) y, por lo general, no incluyeron a expertos en asuntos humanitarios o en derechos humanos, que son quienes están más familiarizados con las cuestiones que afectan a los desplazados internos y a los refugiados.

### El progreso a través de los ODS

Si bien los ODS no incluyen objetivos específicos para los refugiados y los desplazados internos, sí reconocen a las personas desplazadas como un colectivo vulnerable que necesita atención especial. Los ODS también identifican factores que pueden poner en peligro el progreso como las amenazas sanitarias mundiales, la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales, el vertiginoso aumento de conflictos, las crisis humanitarias y el propio desplazamiento forzado<sup>4</sup>. Desde su adopción ha aumentado la concienciación y la aceptación de que hace falta un enfoque más global del desplazamiento, uno que no se conforme con abordar sus necesidades humanitarias inmediatas sino que vaya más allá, que reduzca su nivel de vulnerabilidad a lo largo del tiempo y que esté arraigado a los planes de desarrollo del país. Este fue también el enfoque de un estudio encargado por la OCHA<sup>5</sup> que destacaba que los desplazados internos deberían poder reconstruir sus vidas de acuerdo con los estándares básicos de los derechos humanos y la dignidad, aun cuando un conflicto no se haya resuelto del todo o cuando no hayan cesado todavía las consecuencias de los desastres. El estudio animaba en sus recomendaciones a los agentes humanitarios y de desarrollo a analizar conjuntamente las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de los desplazados internos, y los obstáculos que entorpecen las soluciones duraderas



Mujer de 22 años, de Maiduguri, Nigeria: "Los insurgentes atacaron mi vecindario. Disparaban por todas partes, la gente estaba completamente aterrada. Mi padre y mi madre fueron asesinados cuando intentaron escapar. Mis hermanos y yo nos las arreglamos para huir en diferentes direcciones. No sé dónde están ahora. Las agencias de ayuda encontraron una habitación con una familia anfitriona para mí, pero extraño a mi familia".

lo antes posible para poder acordar una estrategia que logre resultados colectivos claros y cuantificables. El estudio también alentaba la cooperación con los Gobiernos nacionales, recomendándoles que integrasen el desplazamiento interno en sus planes nacionales de desarrollo e implementación de los ODS. En la práctica, diversos países —entre ellos, Afganistán, Irak, Nigeria y Ucrania— han incluido las necesidades de los desplazados internos en sus planes para alcanzar los ODS, aunque no se han especificado unos objetivos concretos para este colectivo.

La ONU está respaldando a los Gobiernos para la implementación de los ODS a través de apoyo técnico y expertos en misión. En El Salvador y en Ucrania, la ONU ha proporcionado a los Gobiernos asesoramiento específico sobre cómo incluir a los desplazados internos en su hoja de ruta para alcanzar los ODS. Y como parte de la Iniciativa de Soluciones Duraderas, el Gobierno de Somalia con el apoyo de las Naciones Unidas ha desarrollado unos resultados colectivos sobre el desplazamiento (resultados estratégicos y mensurables que permiten intervenciones de colaboración plurianuales). En Ucrania también se están llevando a cabo esfuerzos para incluir a los desplazados internos como parte de los resultados colectivos entre los agentes humanitarios y los de desarrollo.

Sin embargo, se puede hacer más para ayudar a los Gobiernos a incluir a los desplazados internos en sus planes nacionales



de desarrollo y en sus hojas de ruta para alcanzar los ODS, y para asegurarse de que puedan cumplir con sus compromisos. En primer lugar, los Gobiernos deberían designar a un coordinador de alto nivel que se encargara de coordinar las acciones entre los ministerios pertinentes, los socios nacionales e internacionales y los desplazados internos, y que pudiera liderar los esfuerzos para integrar a este colectivo en los planes nacionales de desarrollo. En segundo lugar, los Gobiernos necesitarían contar con una estimación precisa de dónde han encontrado refugio las personas, de sus necesidades a lo largo del tiempo, de sus prioridades y planes para el futuro, y de la situación en sus lugares de origen. Todo esto requiere unas mejoras en los sistemas nacionales de estadística<sup>6</sup>. En tercer lugar, los esfuerzos de las Naciones Unidas para respaldar las hojas de ruta para alcanzar los ODS deberían prestar especial atención a los desplazamientos internos en países con un elevado número de desplazados, como se ha hecho en Somalia, El Salvador y Ucrania. En estos dos últimos países, equipos multidisciplinarios de las Naciones Unidas con experiencia en desplazamientos internos han asesorado a los Gobiernos nacionales: en El Salvador centrándose en garantizar un sistema de protección eficaz e integral para las víctimas y los testigos, incluidos los desplazados por la violencia; y en Ucrania centrándose en medidas para integrar mejor a los desplazados internos como parte de un sistema fiscalmente sostenible de servicios y prestaciones de protección social<sup>7</sup>. Junto con

esos esfuerzos, los agentes humanitarios y de desarrollo deberían cooperar desde el principio de la crisis para garantizar un apoyo coherente a los esfuerzos nacionales de manera que se refuercen mutuamente, con el objetivo último de garantizar unas soluciones sostenibles a largo plazo para los desplazados internos.

**Greta Zeender** [zeender@un.org](mailto:zeender@un.org)

Asesora en materia de Desplazamiento Interno, Subdivisión de Políticas

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas [www.unocha.org/](http://www.unocha.org/)

1. IASC (2010) "Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos" [bit.ly/IASC-Framework-Durable-Solutions-ES](http://bit.ly/IASC-Framework-Durable-Solutions-ES)
2. Comité de Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas (2011) "Decision No.2011/20 – Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General's 2009 report on peacebuilding" [bit.ly/UNSG-201120-Durable-Solutions-2011](http://bit.ly/UNSG-201120-Durable-Solutions-2011)
3. Este objetivo se propuso en 2014 mediante una carta abierta a los Estados miembro firmada por ACNUR, la OCHA, la OIM y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos.
4. <https://sustainabledevelopment.un.org/>
5. Kälin W y Chapuisat-Entwistle H (2017) *Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome* [bit.ly/Kalin-Chapuisat-Entwistle-2017](http://bit.ly/Kalin-Chapuisat-Entwistle-2017)
6. Véase EGRIS (2018) "Technical Report on Statistics of Internally Displaced Persons: Current Practice and Recommendations for Improvement" [bit.ly/EGRIS-technicalreport-IDPs-2018](http://bit.ly/EGRIS-technicalreport-IDPs-2018). Un conjunto de Estados, organismos de las Naciones Unidas y ONG ya están ofreciendo apoyo técnico en la materia y la Durable Solutions Indicators Library (Biblioteca de indicadores de soluciones duraderas) es una nueva herramienta importante: <https://inform-durablesolutions-idp.org/>
7. Se proporcionó asesoramiento a través de la iniciativa TAAAP (Estrategia de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas) del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## Recursos adicionales



### Número especial de RMF GP10

[www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm](http://www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm)

Este número especial de RMF refleja las discusiones de una conferencia internacional sobre los Diez años de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (GP10), celebrada en Oslo en octubre de 2008. Incluye versiones abreviadas de algunas de las presentaciones de la conferencia, además de una selección de otros artículos, la mayoría de los cuales presentan estudios de caso sobre la aplicación de los Principios Rectores en diferentes países.

Consulte también en [www.fmreview.org/es/issues](http://www.fmreview.org/es/issues) otras ediciones de RMF centradas en el desplazamiento interno o utilice la función de búsqueda del sitio web de RMF para buscar artículos/estudios de caso individuales.

### Archivo Brookings IDP ahora disponible online

El archivo del proyecto de la Brookings Institution sobre desplazados internos, que había sido donado a la biblioteca Bodleiana de la Universidad de Oxford, ahora está disponible en la Biblioteca Weston de Oxford y en línea en [bit.ly/Brookings-IDP-archive](http://bit.ly/Brookings-IDP-archive). (La catalogación ha sido posible por el apoyo del Centro de Estudios sobre Refugiados y el Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores.)

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

## La importancia del seguimiento de los desplazamientos internos

Christelle Cazabat

**La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce el vínculo existente entre el desplazamiento interno y el desarrollo, por lo que los Estados deberían incluir el desplazamiento interno en el seguimiento de los progresos para alcanzar sus objetivos de desarrollo. La realidad es decepcionante.**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce que el desplazamiento forzado es una de las principales amenazas para el desarrollo. Afirma que los Gobiernos deben empoderar a las personas desplazadas internas y tener en cuenta sus necesidades, y les encomienda a garantizar una migración segura, organizada y regular que respete los derechos humanos y que trate con humanidad a las personas desplazadas<sup>1</sup>. Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030 cuentan con metas e indicadores relacionados con el desplazamiento interno. Entre ellos se encuentra el objetivo de fomentar la producción de datos desglosados por estatus migratorio que incluya el desplazamiento interno y un indicador que haga referencia al desplazamiento inducido por desastres<sup>2</sup>.

Casi todos los ODS son relevantes para el desplazamiento interno y viceversa. De hecho, el principio predominante de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” es claramente relevante para todos los afectados por el desplazamiento interno. Según el contexto nacional y las prioridades del Gobierno, la cuestión puede incluirse en los objetivos de reducción de la pobreza, o en los de salud y bienestar, asentamientos humanos, cambio climático y muchos más. El desplazamiento interno afecta, directa o indirectamente, a todos los indicadores socioeconómicos, desde la seguridad hasta la educación, desde el trabajo hasta el medio ambiente, y el nivel de promoción de cada uno de estos indicadores puede multiplicar o reducir el riesgo de desplazamiento y sus repercusiones.

### Seguimiento: obviado e inconsistente

A pesar de todo esto, todavía se sigue obviando en gran medida el desplazamiento interno en las estrategias nacionales. La Agenda 2030 incluye disposiciones para el seguimiento del progreso a través de Exámenes Nacionales Voluntarios, que son informes publicados por los Gobiernos sobre sus esfuerzos para alcanzar los ODS para 2030<sup>3</sup>. Entre 2016 y 2018, cien países presentaron exámenes nacionales voluntarios. Sin embargo, pocos de los países

más afectados por el desplazamiento interno presentaron el suyo, y solo uno de cada cuatro mencionó el desplazamiento interno; mientras que solo uno de cada diez incluía una valoración aún limitada de sus consecuencias para el desarrollo y de cómo podría abordarse.

Los que mencionaron al desplazamiento interno lo hicieron en relación con diversos objetivos. En el de Afganistán se destaca que el desplazamiento interno es un impedimento para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, lo que afecta al ODS 1 (reducción de la pobreza). El de Azerbaiyán solicitaba que los datos se desglosasen según la condición de desplazado y denotaba que se llevaba a cabo un seguimiento del desplazamiento interno según el ODS 1 y también de acuerdo con el ODS 5 (igualdad de género) y que, en sus esfuerzos por reducir la pobreza, el Gobierno pretende centrarse en los más vulnerables, entre ellos, los desplazados internos. El de El Salvador mencionaba el desplazamiento inducido por desastres y su coste para la economía. Nigeria reconocía el desplazamiento inducido por conflictos como un importante obstáculo para alcanzar los ODS y lo trataba bajo el ODS 16 (paz, justicia e instituciones fuertes), el ODS 4 (educación de calidad) y el ODS 17 (alianzas para alcanzar los objetivos). Chipre, mientras tanto, presentaba el desplazamiento interno bajo el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) poniendo de manifiesto que sus áreas urbanas han acogido a muchos desplazados internos desde la década de los setenta. Egipto lo mencionó bajo el ODS 13 (acción climática) haciendo referencia al previsible desplazamiento de millones de personas a causa del aumento del nivel del mar, de las inundaciones y de la erosión. Y, por último, Uganda adoptó un indicador específico para situaciones de desplazamiento bajo el ODS 6 (agua limpia y saneamiento).

### Opciones prácticas para el seguimiento del progreso

Esta diversidad demuestra que todos los países afectados por los desplazamientos internos tienen la posibilidad de incorporar esfuerzos específicos

a sus estrategias nacionales de desarrollo y a sus marcos de seguimiento de los ODS. Cuando no es así, puede que se deba a la presuposición de que el desplazamiento interno es una cuestión humanitaria más que de desarrollo, o a que no haya voluntad de reconocer el fenómeno o de destinar recursos a su resolución.

Otra razón puede ser la complejidad del marco mundial de seguimiento de los ODS. El gran número de indicadores mundiales de los ODS (232) supone una carga considerable para las instituciones estadísticas de los países. La mayoría de los ellos, incluidos los de ingresos altos, han manifestado que actualmente no tienen capacidad para ofrecer datos de cada uno de esos indicadores. Esta carga para los departamentos nacionales de estadísticas podría llevarlos a dedicar todos sus recursos al seguimiento de los ODS, lo que reduciría su capacidad para recopilar datos sobre cualquier otra cuestión durante los próximos 12 años. Si el desplazamiento interno no se incluye en estos procesos, bien podría llegar a ser estadísticamente invisible hasta 2030. Sin embargo, si hubiera una mayor concienciación acerca de la necesidad de recopilar esos datos y si se destinaran algunos recursos adicionales a tal efecto, se podría garantizar su visibilidad.

La mayoría de los datos sobre desarrollo proceden de encuestas internacionales estandarizadas por hogares que hacen uso de registros administrativos para identificar a los cabezas de familia a los que se entrevistará. Esto excluye automáticamente a muchos desplazados internos debido a que no están registrados ante las autoridades de la comunidad de acogida o porque viven con parientes o amigos y, por lo tanto, no son cabezas de familia, o bien porque a menudo se encuentran en tránsito. Algunos países han intentado abordar esta cuestión mediante la realización de encuestas específicas a colectivos “invisibles”, como los trashumantes o los habitantes de barrios marginales, y ese tipo de enfoque podría servir para representar mejor a los desplazados internos. Otra opción sería incluir una pregunta adicional en las encuestas por hogares que ya existen (como la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de UNICEF) para identificar la situación de desplazamiento del entrevistado. Esto significaría que habría otra información —que incluiría la relativa a los ingresos, el nivel educativo y el estado de salud— que podría analizarse por separado según si las personas han sido desplazadas o no, con el fin de determinar si los desplazados internos se encuentran en peor situación.

La tarea de recopilar esa información a través de una encuesta promovida por el Gobierno podría ser complicada en países donde los desplazados internos consideran, con razón o sin ella, que las autoridades los discriminarán. Esto debería estar reconocido como una potencial causa de que la información y las estimaciones estén incompletas. Otro problema es que comúnmente se presupone que la situación de desplazamiento que vive el cabeza de familia refleja la de los demás miembros. El Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos recomienda que se recopilen datos para evitar sobrestimaciones, ya que el o la cónyuge y los hijos de una persona desplazada interna podrían no encontrarse en situación de desplazamiento; en su lugar, recomienda que se utilicen dos categorías —“desplazados internos” y “personas a cargo de desplazados internos”— o que se pregunte a cada miembro de la familia por separado<sup>4</sup>.

El seguimiento del desplazamiento interno es esencial por diversas razones. Una de ellas es para poder llamar la atención sobre este fenómeno y remarcar su magnitud y su gravedad. Otra es para poder suministrar información a los agentes humanitarios y de desarrollo para que puedan adaptar sus esfuerzos y programas de una manera más eficaz. Por último, el seguimiento de los desplazamientos internos debería contribuir a garantizar la rendición de cuentas por parte de los Gobiernos nacionales al exponer ante ellos, ante su pueblo y ante la comunidad internacional las consecuencias de sus acciones u omisiones. La no inclusión del desplazamiento interno en el seguimiento del progreso de los ODS podría ser una grave negligencia y, como advirtió la Agenda 2030, un importante obstáculo para el desarrollo.

Christelle Cazabat [christelle.cazabat@idmc.ch](mailto:christelle.cazabat@idmc.ch)  
Investigadora, Observatorio de Desplazamiento Interno [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)

1. Véase el artículo de Zeender en este número.
2. Naciones Unidas (2018) “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” [bit.ly/SDGs-GlobalIndicatorFramework](https://bit.ly/SDGs-GlobalIndicatorFramework)
3. La Base de datos de Exámenes Nacionales Voluntarios recopila información de los países participantes. Los exámenes a los que se hace referencia en este artículo son todos de 2017, excepto los de Egipto y Uganda, que son de 2016. Los exámenes se encuentran disponibles en: <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>
4. *Technical Report on Statistics of Internally Displaced Persons: Current Practice and Recommendations for Improvement Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics* documento de antecedentes de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para el 49º período de sesiones, 6 a 9 de marzo de 2018. [bit.ly/EGRIS-technicalreport-IDPs-2018](https://bit.ly/EGRIS-technicalreport-IDPs-2018)

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

## El refuerzo de la implementación de los Principios Rectores por parte de los Estados afectados

Angela Cotroneo

**El compromiso entre Estados afectados por el desplazamiento interno al facilitar el intercambio entre pares de información acerca de retos compartidos, y mediante el aprovechamiento del potencial de movilización de los foros subregionales y regionales, podría impulsar la acción nacional y reforzar la implementación de los Principios Rectores.**

La base de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos es la noción de “soberanía como responsabilidad”<sup>1</sup>. El desplazamiento interno —que es, por definición, un fenómeno que se produce dentro de las fronteras de un Estado y que afecta con mayor frecuencia a sus ciudadanos— debe ser abordado en primer lugar por las autoridades competentes del país afectado. Los Estados deben introducir leyes y políticas nacionales, y adoptar medidas concretas para cumplir con sus obligaciones de proteger y ayudar a los desplazados internos. Reforzar la implementación de los Principios Rectores a través de su incorporación a la legislación nacional y su plena puesta en funcionamiento es fundamental para garantizar una respuesta eficaz<sup>2</sup>. Dado que los Estados afectados suelen carecer de las capacidades (humanas, técnicas y financieras) para responder a los desplazamientos internos, los agentes humanitarios, de desarrollo y otros agentes internacionales y locales intervienen con frecuencia para contribuir en la respuesta.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) trata de ayudar a las autoridades estatales a cumplir con sus obligaciones sobre los desplazados internos entablando un diálogo bilateral: llamando la atención sobre las necesidades específicas y los problemas de protección de los desplazados internos, animando a las autoridades a que asuman plenamente sus obligaciones, formulando recomendaciones concretas sobre la manera de mejorar la respuesta de las autoridades y proporcionando orientación jurídica y técnica sobre la aplicación de los marcos jurídicos aplicables, entre ellos, los Principios Rectores. Sin embargo, ese compromiso bilateral puede constituir un reto.

Es posible que los Estados carezcan de voluntad política para responder al desplazamiento porque es posible que ellos mismos sean la raíz del problema o que no lo consideren una cuestión prioritaria.

O puede que sean reacios a reconocer la existencia de desplazados internos en el país porque implicaría admitir que no han podido proteger a sus propios ciudadanos, o que se menoscaba el discurso oficial de que la situación en el país es pacífica, “está bajo control” o “ha vuelto a la normalidad”. En términos más generales, los Estados afectados tienden a abordar el desplazamiento interno desde el punto de partida de la soberanía nacional y de la no interferencia en sus asuntos internos, lo que puede implicar cierto grado de reticencia a debatir la cuestión abiertamente con los agentes internacionales.

### Aprender de enfoques basados en compartir los retos

La colaboración a nivel regional y subregional puede ayudar a revertir esas dinámicas negativas y a abrir vías para un diálogo más constructivo con los Estados afectados por el desplazamiento a nivel de país. Facilitar los intercambios entre pares entre los Estados afectados acerca de los retos compartidos a los que se enfrentan y aprovechar el potencial movilizador que los foros regionales y subregionales ofrecerían podría servir para impulsar la acción nacional y, en última instancia, reforzar la implementación de los Principios Rectores. África es con diferencia la única región en la que los Principios Rectores se han traducido en un instrumento regional legalmente vinculante: la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (también conocida como la Convención de Kampala)<sup>3</sup> y, por tanto, constituye un buen ejemplo de este enfoque.

En 2016, como parte de su constante apoyo a la Convención de Kampala, el CICR publicó un informe en el que se hacía balance de los progresos y experiencias de los Estados a la hora de traducir las obligaciones recogidas en dicho instrumento en mejoras reales para los desplazados internos<sup>4</sup>. En el informe se

tienen en cuenta las prácticas de 25 países africanos, incluidos no solo los Estados Partes en la Convención de Kampala, sino también otros que han adoptado normativas, políticas o medidas concretas para responder a los desplazamientos internos que se basen total o parcialmente en los Principios Rectores.

A partir de este informe, el CICR ha estado trabajando con foros subregionales y con la Unión Africana para reunir a los Estados con el fin de examinar las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y los retos compartidos a la hora de abordar las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Esos esfuerzos han resultado valiosos para provocar interacciones positivas entre grupos de Estados africanos, retándoles e inspirándoles para dar ese paso extra y ratificar la Convención de Kampala o para que adopten medidas concretas en el plano nacional para reforzar su implementación.

Por ejemplo, en octubre de 2016 el CICR organizó conjuntamente con la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) un seminario sobre la Convención de Kampala en el que participaron los Estados miembros de la IGAD, además de representantes de la UA y de organizaciones internacionales. Después de participar en este seminario, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres de Sudán del Sur pidió apoyo al CICR para sensibilizar a los principales miembros de su Gobierno sobre la Convención de Kampala. El resultado fue la organización conjunta de un seminario de un día en Juba en junio de 2017 que concluyó con la adopción de un conjunto de medidas prácticas para avanzar hacia la ratificación e implementación de la Convención de Kampala

por parte de Sudán del Sur, lo que sirvió para resucitar el interés de las autoridades del Sudán del Sur en adherirse a la Convención y para aliviar algunas de sus preocupaciones acerca de sus implicaciones. En el país se está debatiendo actualmente la elaboración de un marco jurídico sobre la protección y la asistencia a los desplazados internos conforme a las obligaciones establecidas por la Convención.

El éxito del primer seminario IGAD-CICR sirvió de inspiración para planificar en 2017 no solo un seminario de seguimiento con los Estados miembros de la IGAD, sino también otros eventos subregionales con la participación de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Estas proporcionaron una plataforma para que otros Estados exploraran juntas formas de poner en práctica las disposiciones de la Convención de Kampala en sus respectivos países.

### El papel del diálogo regional

La existencia en África de la Convención de Kampala supone, por supuesto, una gran ventaja pero también puede buscarse un compromiso constructivo con los Estados a nivel subregional y regional cuando no exista un marco regional vinculante inspirado en los Principios Rectores. Lo que se necesita es identificar patrones comunes de desplazamiento y cuestiones interrelacionadas relativas a los desplazados internos en la región alrededor de los cuales se pueda promover que los Estados interesados compartan sus conocimientos especializados y experiencias, y reflexionar juntos sobre la forma en que los Principios Rectores



Taller (Juba, Sudán del Sur) sobre la Convención de Kampala organizada por el CICR, con el Comisionado Adjunto para Asuntos de los Refugiados, el Vicepresidente de la Comisión de Ayuda y Rehabilitación, el Presidente del Comité Parlamentario de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, el Ministro de Asuntos Humanitarios y gestión de desastres, la ONG CEPO Sudán del Sur, ACNUR y CICR. Junio 2017.



octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

podrían ayudarles a subsanar las deficiencias en materia de protección y asistencia.

Este tipo de diálogo regional podría contribuir a fomentar un mayor compromiso nacional con el desplazamiento interno y, en última instancia, a mejorar las condiciones de los desplazados internos y de sus comunidades de acogida en los países en cuestión. También podría hacer que los Estados afectados exploraran la posibilidad de desarrollar un marco regional similar al de la Convención de Kampala. Los órganos regionales como, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos o la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa podrían desempeñar un papel útil en la movilización de los Estados miembros en torno a los retos específicos del desplazamiento interno en sus respectivas regiones y la urgencia de avanzar en la implementación de los Principios Rectores por el bien de los desplazados internos.

**Angela Cotroneo** [acotroneo@icrc.org](mailto:acotroneo@icrc.org)

Asesora Global sobre Desplazamiento Interno, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) [www.icrc.org/en/war-and-law/protected-persons/internally-displaced-persons](http://www.icrc.org/en/war-and-law/protected-persons/internally-displaced-persons)

Las opiniones vertidas en este artículo son las de la autora y no necesariamente reflejan las del CICR.

1. Kälin W (2008) *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* American Society of International Law y Brookings Institution, Studies in Transnational Legal Policy Number 38, Washington, páginas18-19. [bit.ly/Kalin-GP-Annotations](http://bit.ly/Kalin-GP-Annotations)
2. Para saber más sobre las bases jurídicas de los Principios Rectores y su valor como normativa, véase, entre otros, Droegge C (2008) "Developments in the Legal Protection of IDPs" *Revista Migraciones Forzadas*, número especial sobre el GP10: [www.fmreview.org/GuidingPrinciples10/droegge](http://www.fmreview.org/GuidingPrinciples10/droegge), y la hoja informativa del Servicio de Asesoramiento del CICR titulada "Internally Displaced Persons and International Humanitarian Law" [bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law](http://bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law)
3. Adoptada en octubre de 2009. [bit.ly/KampalaConvention](http://bit.ly/KampalaConvention)
4. CICR (2016) *Puesta en práctica de la convención de Kampala: Ejercicio de balance*. [bit.ly/CICR-Kampala-balance](http://bit.ly/CICR-Kampala-balance)

## Nacionalizar los Principios Rectores en Afganistán

Nassim Majidi y Dan Tyler

**En los últimos 20 años, muchos gobiernos han desarrollado instrumentos jurídicos y normativos para ayudar a incorporar los Principios Rectores a la legislación nacional o los marcos políticos. Sin embargo, lograr una aplicación efectiva y significativa es difícil, como lo demuestra Afganistán.**

La Política Nacional de 2013 sobre desplazados internos en Afganistán fue pensada para ayudar a fortalecer la respuesta nacional al creciente número de desplazados internos en Afganistán<sup>1</sup>. El objetivo era que la nueva política se convirtiera en el punto de referencia para las partes interesadas nacionales e internacionales con el fin de integrar plenamente a las personas desplazadas en los programas nacionales de prioridad y los planes de desarrollo apoyados a nivel internacional, así como inculcar un sentido de responsabilidad nacional y rendición de cuentas entre las autoridades.

El proceso de elaboración de un instrumento nacional comenzó en febrero de 2012 tras la cobertura de la prensa internacional de las trágicas muertes de niños en los asentamientos informales de desplazados internos en Kabul debido al clima frío del invierno. Esto llevó al presidente Hamid Karzai y al gabinete afgano de ministros a solicitarle al Ministro de Refugiados y Repatriación

(MoRR, por sus siglas en inglés) el desarrollo de una política nacional integral sobre el desplazamiento interno. En julio de 2012, se realizó un taller consultivo de dos días en Kabul, al que asistieron funcionarios clave del Gobierno, encargados de formulación de políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la población de desplazados internos y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Construir una comprensión más clara de las necesidades de los desplazados internos fue clave para el proceso de formulación de políticas. La evidencia recopilada como parte de un importante estudio nacional sobre la protección de los desplazados internos<sup>2</sup> demostró que a estas personas les iba peor que a los refugiados repatriados o las comunidades de acogida; eran marginados en sus comunidades, carecían de acceso a la tierra y viviendas, vivían en condiciones

habitacionales más precarias, padecían niveles más altos de inseguridad alimentaria y tenían menos acceso a los servicios. Todas las encuestas reiteraban que los desplazados internos deseaban la integración local, pero la respuesta de las autoridades se centraba en el retorno.

### Fallas de aplicación

Desde el inicio, el nivel de propiedad de la política disminuyó en cierto modo por no contar con agentes afganos que lideraran el proceso de redacción (la redacción fue dirigida por un especialista en protección secundado por ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados y el MoRR). Después de varios talleres consultivos a nivel nacional, se redactó una política en un plazo de seis meses, se adoptó en noviembre de 2013 y fue lanzada en febrero de 2014. La aplicación debía comenzar en septiembre de 2014.

Reconociendo que las soluciones serían tanto locales como nacionales, la responsabilidad principal de redactar los planes de aplicación fue asignada a los gobernadores provinciales, dejando al MoRR de nivel nacional a cargo de integrar estos planes provinciales en un solo plan nacional de aplicación. El “lanzamiento” de la política estaba previsto para 2015 en cuatro provincias piloto: Nangarjar (este), Herāt (oeste), Balj (norte) y Kabul (centro).

Si bien los talleres se llevaron a cabo en Nangarjar y Kandahar en 2014, el lanzamiento fue en su mayoría nominal. Uno de los aspectos clave del taller de Nangarjar fue el compromiso de todas las partes interesadas con la necesidad de capacitaciones sobre el contenido de la política de desplazados internos, información sobre derechos para compartir con las comunidades de desplazados internos, una mayor participación con la sociedad civil y un seguimiento de la aplicación de la política junto con un proceso transparente para el desembolso de fondos. Solo se cumplió el primero de estos compromisos —proporcionar capacitación— mediante iniciativas de ONG internacionales como Welthungerhilfe y el Consejo Noruego para los Refugiados.

Desde entonces, ha quedado claro que el diseño de los planes provinciales nunca progresó más allá de las dos primeras provincias piloto. Nangarjar (en 2014–2015) y Herāt (en 2016) fueron los primeros en formular planes de acción provinciales (PAP) y también fueron dos de los gobiernos provinciales más dispuestos a considerar la integración local como parte de sus planes de respuesta a los

desplazados internos. El PAP de Herāt dio lugar a la creación de una iniciativa interinstitucional de soluciones duraderas con el objetivo de facilitar soluciones duraderas y la aplicación de los PAP. La situación en Nangarjar se complicó por la gran cantidad de retornos desde Pakistán a partir de 2015, lo que provocó un cambio en el enfoque operativo para ayudar a los repatriados (muchos de los cuales, de hecho, se convertirían en desplazados secundarios o “desplazados internos repatriados”).

### Desafíos legales y políticos

La política de desplazados internos de Afganistán ahora corre el riesgo de ser archivada. Gran parte de la práctica en torno a la respuesta a los desplazados internos se está tomando en nuevas direcciones, que no necesariamente concuerdan con la política, aunque tampoco la contradicen. Esto incluye el proceso de registro y un nuevo marco nacional.

Si bien la política de desplazados internos exigía el establecimiento de un sistema consolidado de gestión de información, no preveía un sistema nacional de registro de desplazados internos, sino que delegaba la identificación y la verificación de los desplazados internos a las direcciones provinciales de refugiados y repatriación (DoRR, por sus siglas en inglés). Sin embargo, se ha introducido un nuevo “sistema de petición” como el sistema principal para el registro de los desplazados internos y la prestación de asistencia humanitaria. Los comentarios de los usuarios no han sido positivos<sup>3</sup>. En primer lugar, se limita solo a las zonas controladas por el Gobierno. En segundo lugar, las oficinas de las DoRR requieren que los desplazados internos visiten el lugar en persona para presentar una petición y no aceptan listas de beneficiarios de organizaciones, lo que les impide el acceso a aquellos que no pueden viajar para registrarse. En tercer lugar, los desplazados internos a largo plazo y aquellos que han sido desplazados en múltiples ocasiones quedan excluidos de la solicitud, ya que los solicitantes solo pueden hacer una petición, incluso si sus necesidades persisten o se trasladan a una nueva provincia. Existe una falta de información, para muchos el costo del proceso es inasequible y el acceso de los grupos más vulnerables se ve obstaculizado.

En abril de 2018, la comunidad humanitaria comenzó a tomar medidas para establecer procedimientos operativos estándar, bajo el liderazgo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20



Asentamiento de desplazados internos de Kamarkala en las afueras de la ciudad de Herat, Afganistán.

Unidas, para reducir la dependencia de los organismos humanitarios en el sistema de peticiones para desplazados internos dirigido por el Gobierno. El papel de la comunidad internacional en el establecimiento de un sistema de alerta y un enfoque de coordinación simplificado liderado por la OCAH, sin embargo, cuestiona la noción de propiedad nacional. Un taller reciente en el Organismo Nacional Afgano de Gestión de Desastres (ANDMA, por sus siglas en inglés) se estancó debido a las conversaciones sobre el sistema de peticiones, lo que reflejó las tensiones dentro de las instituciones nacionales.

Si bien la Política Nacional sobre desplazados internos exigía dividir las responsabilidades entre el MoRR y el ANDMA, el Gobierno de Unidad Nacional de Afganistán, que se formó en 2014, reemplazó estos planes con una estructura revisada para abordar el desplazamiento y un nuevo marco político que abarca a repatriados y desplazados internos. Sin embargo, después de las tensiones políticas y constitucionales resultantes del establecimiento del Gobierno de Unidad Nacional, la política de desplazados internos dejó de considerarse una cuestión de prioridad nacional. El Comité Ejecutivo de Desplazamientos y Repatriados (DiREC, por sus siglas en inglés) es el grupo interministerial responsable de implementar el marco. Se han tomado medidas importantes para finalizar y obtener la aprobación de un nuevo Decreto sobre la tierra (Decreto presidencial 305), que se considera un instrumento vital para apoyar la reintegración de los refugiados y de los repatriados desplazados internos. Sin embargo, el Decreto Presidencial 305 se enfrentará a obstáculos para la implementación similares a los que se

enfrentó la Política Nacional sobre desplazados internos. Implementar el decreto podría ser tan desafiante como lo ha demostrado ser la política nacional sobre desplazados internos

La coordinación y la cooperación entre los ministerios, los organismos gubernamentales y los agentes provinciales apropiados han sido grandes retos para la Política Nacional sobre desplazados internos. Numerosos agentes internacionales, apoyados por donantes, han trabajado para crear conciencia y comprensión, con capacitaciones y talleres realizados en diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido acompañados y reforzados por la voluntad política. Las instituciones débiles y la falta de recursos financieros y capacidad técnica han significado que los líderes nunca cumplieron con las responsabilidades descritas en la política.

### Conclusiones y recomendaciones

En muchos aspectos, las partes interesadas que participaron para llevar a buen término la Política Nacional de Afganistán sobre desplazados internos siguieron el proceso exactamente como se pretendía: crearon apoyo nacional, establecieron un proceso consultivo para ayudar a garantizar la propiedad del Gobierno, proporcionaron apoyo técnico al MoRR, crearon conciencia en otros organismos gubernamentales y comunicaron la política en los niveles subnacionales. Pero, en última instancia, no se ha llevado a cabo ningún tipo de aplicación y, por esta razón, Afganistán ayuda a ilustrar dónde radican los desafíos para darles un efecto significativo a las leyes y políticas de desplazados internos. Algunas acciones tal vez podrían haber cambiado este resultado.

En primer lugar, el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos<sup>4</sup> debería haberse fortalecido para proporcionar un apoyo de capacidad más específico y centrado en el plano nacional a la legislación y la formulación de políticas de desplazados internos. Más allá de la redacción inicial de políticas, queda muy poco apoyo institucional internacional específico para los países que buscan integrar nuevas políticas complejas en los planes de respuesta nacional y subnacional, o para legislar a favor de ciertos derechos y protecciones para los desplazados internos. La oficina del Relator Especial podría desempeñar un papel fundamental en la supervisión de esto, particularmente en la consideración del apoyo a la aplicación que se requiere en el terreno y el seguimiento del progreso en comparación con los puntos de referencia acordados.

En segundo lugar, se debería haber generado más apoyo nacional desde el inicio al involucrar a las organizaciones civiles (CSO, por sus siglas en inglés). Más allá de algunos representantes de las comunidades de desplazados internos, la sociedad civil afgana no recibió la información adecuada ni estuvo lo suficientemente involucrada en este proceso, lo que significa que la percepción de que la política de los desplazados internos fue impuesta por la comunidad internacional fue en gran medida inevitable. Involucrar a las CSO y las ONG locales también podría haber generado beneficios en términos de superar los obstáculos al acceso. La sociedad civil nacional también puede desempeñar un papel importante en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los instrumentos nacionales sobre desplazados internos, y en la promoción con los correspondientes homólogos gubernamentales.

En tercer lugar, se necesitan compromisos de financiación a plazos más extendidos si se busca desarrollar una capacidad nacional significativa a un nivel en el que pueda cumplir los compromisos expresados. El desarrollo de la capacidad no puede limitarse a talleres puntuales o capacitaciones excepcionales de sensibilización. Más bien, debe existir un programa específico de apoyo dedicado a la aplicación para el ministerio gubernamental líder de desplazamiento interno (en el caso de Afganistán, el MoRR).

### Mirar hacia el futuro

En 2018, 20 años después del lanzamiento de los Principios Rectores y cuatro años después del lanzamiento de la Política Nacional de

Afganistán sobre desplazados internos, los desplazados de Afganistán aún carecen de una conciencia básica de sus derechos y beneficios, y de los recursos disponibles para ellos. Las encuestas indican una enorme brecha entre el 70 % que identifica su derecho a la alimentación y el agua, y el 7 % que identifica su derecho al voto<sup>5</sup>. Algunos desplazados internos, incluidas las mujeres, siguen siendo muy vulnerables y a menudo carecen de acceso a apoyo especializado. Las familias de desplazados internos que no reciben ayuda están recurriendo a estrategias de supervivencia nocivas, como el trabajo infantil y el matrimonio precoz. Al mismo tiempo, el conflicto y la violencia están desplazando a cada vez más afganos, y un número ascendente de refugiados repatriados se están uniendo a las filas de desplazados internos. Las soluciones duraderas siguen siendo difíciles de alcanzar para la gran mayoría de los desplazados internos de Afganistán, que están atrapados entre la agitación política y la creciente inseguridad.

Por lo tanto, es crucial que se tomen medidas para garantizar que la protección y el apoyo a los desplazados internos, especialmente en el ámbito del derecho y la formulación de políticas, sigan siendo prioritarios en la agenda tanto de la comunidad internacional como del Gobierno nacional. La Política Nacional de Afganistán sobre desplazados internos puede servir para proporcionar orientación importante a las autoridades nacionales y otras partes pertinentes involucradas en la respuesta. También puede actuar como una herramienta importante para salvaguardar los derechos de los desplazados internos, tal como se establece en los Principios Rectores. Para tener éxito, un proceso iniciado, como suele ser el caso, por la comunidad internacional debe implementarse a nivel nacional.

**Nassim Majidi** [nassim.majidi@samuelhall.org](mailto:nassim.majidi@samuelhall.org)  
Fundadora y directora, Samuel Hall  
[www.samuelhall.org](http://www.samuelhall.org)

**Dan Tyler** [dan.tyler@nrc.no](mailto:dan.tyler@nrc.no)

Jefe regional de defensa, Asia, Europa y América Latina (AELA, por sus siglas en inglés), Consejo Noruego para los Refugiados [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

1. Las estimaciones varían, pero generalmente se cree que al menos 650 000 afganos fueron desplazados solo en 2016 debido a conflictos.
2. Samuel Hall/NRC/Observatorio de Desplazamiento Interno (2012) *Challenges of IDP Protection: Research study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan* [bit.ly/IDP-protection-Afgh-2012](http://bit.ly/IDP-protection-Afgh-2012)
3. Samuel Hall/NRC/IDMC (2018) *Escaping war: Where to next?* [bit.ly/EscapingWar-2018](http://bit.ly/EscapingWar-2018)
4. [bit.ly/OHCHR-IDPs](http://bit.ly/OHCHR-IDPs)
5. Véase la nota al pie 3.

## Protección de la propiedad: la experiencia iraquí

Sila Sonmez, Shahaan Murray y Martin Clutterbuck

**La protección de los derechos de propiedad sobre una base justa y no discriminatoria dentro de la sociedad multiétnica de Irak es fundamental para el final del desplazamiento y el inicio de soluciones duraderas.**

En el año del vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, vale la pena reflexionar sobre el papel central de los derechos de propiedad en cada etapa del ciclo de desplazamiento. Las leyes de propiedad justas, transparentes y objetivas que garantizan la seguridad de la tenencia pueden desempeñar un papel importante en la prevención de conflictos; la protección de los derechos de propiedad de los desplazados internos durante el desplazamiento puede ayudar a facilitar el proceso de repatriación; y la restitución de propiedad después de un conflicto puede ser fundamental en la reconciliación y la resolución de conflictos a largo plazo que podrían dar lugar a futuros conflictos y desplazamientos.

El Principio 21 de los Principios Rectores señala que “la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales”, mientras que el Principio 29 pone de relieve la responsabilidad del Gobierno de asistir a los desplazados internos que regresan a su hogar “para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron”. Los Principios Rectores también establecen que las autoridades deben ayudar a los desplazados internos a obtener una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa cuando no es posible la recuperación de la propiedad y las posesiones.

El nivel de daño a la propiedad tras el reciente conflicto en Irak es impactante. En las evaluaciones realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM) en 2016, el 90 % de los encuestados en la provincia de Nínive, que incluye a Mosul y Sinjar, y el 78 % de los encuestados en la provincia de Saladino informó la destrucción total de su propiedad<sup>1</sup>. En las evaluaciones del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) de febrero de 2018, el 55 % de los encuestados del subdistrito de Hawija, que residen en campamentos cerca de la ciudad de Kirkuk, informó de que sus

viviendas habían sido quemadas o destruidas. En la provincia de Anbar, que incluye las ciudades de Faluya y Ramadi, el 25 % de los encuestados señaló la destrucción total de sus viviendas, y otro 19 % informó daños graves<sup>2</sup>. La destrucción y los daños a la propiedad van acompañados por una serie de consecuencias relacionadas, incluyendo la ocupación secundaria de las propiedades, la pérdida de registros de propiedad, desalojos forzosos, saqueos y transacciones inmobiliarias ilegales.

Otro factor agravante es el inadecuado régimen de tenencia de la tierra en Irak. Una investigación realizada por la OIM en 2017 indica diferentes niveles de registro oficial de propiedad en todo el país, con estimaciones de propiedad formal tan bajas como el 10 % en la provincia de Nínive. Debido a la complejidad del sistema de derechos sobre la tierra, los costos asociados con el registro de tierras y la destrucción masiva de documentos de registro de tierra como resultado del conflicto, muchos iraquíes carecen de evidencia documental de propiedad de la tierra. En muchos casos, su capacidad para ejercer sus derechos de propiedad conforme a las leyes nacionales formales y de acuerdo con normas internacionales continúa siendo limitada, particularmente donde el despojo real o efectivo es apoyado o promovido por líderes comunitarios y autoridades. Los grupos que se enfrentan a obstáculos particulares en el momento de acceder a sus derechos incluyen a mujeres y minorías etnorreligiosas, además de desplazados internos sospechados de tener vínculos con el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés).

### Desarrollos globales en los derechos de vivienda, tierra y propiedad

Junto con el creciente énfasis en soluciones duraderas, ha habido avances significativos durante los últimos 20 años en el marco jurídico internacional sobre la restitución y la reparación de los derechos de vivienda, tierra y propiedad (VTP). La restitución de los derechos de VTP conduce a tres resultados prácticos que ayudan a allanar el camino



a soluciones duraderas sostenibles: es un medio de compensación legal, ayuda a los desplazados internos a regresar a su hogar y previene nuevos ciclos de desplazamiento.

La necesidad percibida de un análisis de la aplicación práctica de los Principios Rectores dio origen a los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de Pinheiro (2005) y el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) (2010)<sup>3</sup>. Si bien los Principios Rectores describen términos y derechos, no abordan las complejidades prácticas. Los Principios de Pinheiro, por el contrario, ofrecen recomendaciones prácticas sobre la devolución de los bienes a quien era el propietario antes del conflicto, proponiendo una indemnización monetaria cuando esto no es posible. El marco del IASC analiza la restitución desde el punto de vista de las soluciones duraderas, reconociendo que la restitución y las soluciones duraderas están entrelazadas, y que la indemnización debe extenderse a todas las personas desplazadas “que han perdido la propiedad, los derechos de tenencia o el acceso a sus derechos de VTP”. Detalla la importancia de los derechos de VTP y, principalmente, proporciona posibles indicadores de avance hacia soluciones duraderas. Un programa de restitución basado en el Marco apoyaría la obtención de soluciones duraderas y desarrollaría una cultura de Estado de derecho, mientras fomenta la recuperación económica y social mediante el respeto y la protección de los derechos de VTP.

### Desarrollar marcos jurídicos en Irak

En el derecho formal iraquí, el Código Civil de 1951 y la Ley de Registro de Bienes Raíces de 1971 establecen un marco jurídico sofisticado para la protección de los derechos de propiedad. La Comisión Nacional de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio de Irak, posteriormente denominada Comisión Nacional para la Resolución de Conflictos Inmobiliarios, se estableció en 2004 con la caída del régimen baazista. Los primeros modelos de la Comisión hacen referencia explícita a comisiones establecidas en Sudáfrica, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo, demostrando así una aceptación en aumento de los modelos de restitución de propiedad por medio de los Principios Rectores. En 2009, el Parlamento iraquí aprobó la Ley no.

20 sobre la Indemnización para las víctimas de operaciones militares, errores militares y acciones terroristas. La Ley fue un hito importante en la introducción de un sistema de indemnización para las personas que sufrieron lesiones y violaciones de la propiedad en el transcurso de operaciones militares e incidentes terroristas en Irak. El alcance de la Ley se amplió en 2015, después de los ataques del ISIS, para incluir las nuevas y complejas categorías de daños y perjuicios. También se aplica con carácter retroactivo a los incidentes que ocurrieron durante o después de 2003. Mientras que las subcomisiones en todas las provincias tienen la tarea de recibir todos los tipos de reclamaciones de restitución, el comité central en Bagdad es responsable de las decisiones finales sobre daños a la propiedad y todas las apelaciones relacionadas.

Con la repatriación de 3,9 millones de los 5,8 millones de iraquíes desplazados entre 2014 y 2017, podría parecer que Irak tiene una historia de éxito calificada. El Gobierno de Irak ha hecho esfuerzos significativos para facilitar las repatriaciones, como el reemplazo de miles de documentos legales y la reapertura de oficinas gubernamentales en lugares de desplazamiento y repatriación. Por el contrario, una cantidad significativa de repatriaciones desde los campamentos ha sido prematura y forzada, dando como resultado más situaciones de desplazamiento, retorno a los campamentos u otros problemas de protección<sup>4</sup>. El hecho de que las repatriaciones, en su mayoría, puedan o no considerarse sostenibles o duraderas dependerá de muchos factores, incluyendo la restauración de los derechos de propiedad.

Sin embargo, los mecanismos para la recuperación de la vivienda, la tierra y la propiedad, y para obtener una indemnización por pérdidas no son ni eficaces ni oportunos. Los procedimientos demoran muchos años, los comités no funcionan a tiempo completo y existe una gran cantidad de casos no resueltos. Las autoridades del Gobierno iraquí se han visto abrumadas por los reclamos de indemnización, y quienes realizan el reclamo no confían en la capacidad del gobierno para pagar los reclamos en un futuro previsible. Las reclamaciones históricas y las recientes, y la dependencia en los mecanismos de justicia consuetudinaria crean importantes obstáculos para acceder a la restitución y la indemnización. El respeto hacia los derechos de VTP continúa siendo débil en Irak, con poca acción del Gobierno

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

para implementar protecciones nacionales o normas internacionales. Esto representa un riesgo para las soluciones duraderas en Irak, amenazando con perpetuar un ciclo continuo de violencia y desplazamiento.

La aplicación efectiva de los Principios Rectores, los Principios de Pinheiro y el Marco del IASC en Irak depende del reconocimiento del carácter pluralista de la sociedad iraquí, la diversidad de los derechos de VTP y las lecciones de la historia iraquí. La inclusión de todas las ramas del sistema jurídico (consuetudinario, religioso y formal), de las mujeres y de las minorías etnorreligiosas, y el apoyo permanente e imparcial de las autoridades gubernamentales en todos los niveles son fundamentales para construir un sistema de restitución de la propiedad en Irak que sea inclusivo, equitativo y respetado, y para su aplicación exitosa.

**Sila Sonmez** [sila.sonmez@nrc.no](mailto:sila.sonmez@nrc.no)

Gestora de proyectos, Programa de información, asesoramiento y asistencia legal (ICLA, por sus siglas en inglés), Kirkuk, NRC Irak

**Shahaan Murray** [shahaan.murray@nrc.no](mailto:shahaan.murray@nrc.no)

Especialista, Programa ICLA, NRC Irak

**Martin Clutterbuck** [martin.clutterbuck@nrc.no](mailto:martin.clutterbuck@nrc.no)

Asesor regional de Oriente Medio, Programa ICLA, NRC

Consejo Noruego para los Refugiados [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

1. OIM (2016) *Housing, Land and Property (HLP) Issues facing Returnees in Retaken Areas of Iraq: A Preliminary Assessment* pág. 13 [bit.ly/IOM-HLP-Iraq-2016](http://bit.ly/IOM-HLP-Iraq-2016)
2. NRC-IRC-DRC (2018) *The Long Road Home: Achieving durable solutions to displacement in Iraq: Lessons from Anbar* pág. 16 [bit.ly/NRC-IRC-DRC-2018-Anbar](http://bit.ly/NRC-IRC-DRC-2018-Anbar)
3. Los Principios Pinheiros [bit.ly/Pinheiro-Principles](http://bit.ly/Pinheiro-Principles)  
IASC Marco de Soluciones Duraderas  
[www.unhcr.org/50f94cd49.pdf](http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf)
4. Véase la nota al pie 2, pág. 4.

## Los Principios Rectores y los grupos armados no estatales

Carla Ruta, Héloïse Ruauudel y Pascal Bongard

**Millones de desplazados internos viven en zonas controladas por grupos armados no estatales. Se requiere un compromiso humanitario directo con estos grupos para ayudarles a mejorar su comprensión y su cumplimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.**

Los grupos armados no estatales (GANE) están presentes en la mayoría de los países en los que existen altos niveles de desplazamiento interno y, en muchos casos, han desplazado a personas por la fuerza<sup>1</sup>. Controlan el territorio donde viven los desplazados internos, a veces “administran” campamentos y pueden bloquear el acceso humanitario o facilitar la prestación de ayuda, o proporcionar asistencia de forma directa. Puesto que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos están diseñados para ser observados por “todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna” (Principio 2), orientan y les recuerdan las responsabilidades no solo a los Estados, sino también a los GANE.

Desde 2012, el Llamamiento de Ginebra ha incluido la prohibición de los desplazamientos forzados en su capacitación con los GANE sobre las principales obligaciones del derecho internacional humanitario. Reconociendo la complejidad del marco normativo, y siguiendo

un estudio de 2013<sup>2</sup> y algunas consultas con numerosas organizaciones humanitarias y GANE, en 2017 el Llamamiento de Ginebra decidió profundizar su trabajo de participación en las normas relativas al desplazamiento. Un módulo de capacitación para sensibilizar a los GANE sobre sus responsabilidades con las personas desplazadas —basado en los Principios Rectores, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)— se ha desarrollado y probado con cuatro GANE en Siria, la República Democrática del Congo y Myanmar. Algunos de estos cuatro GANE presuntamente han cometido actos de desplazamiento forzado ilegal, retorno forzoso o prevención del retorno, confinamiento de desplazados internos en campamentos u otros abusos, como el reclutamiento de niños desplazados. Si bien en ocasiones negaron haber cometido estas violaciones, cada uno



Llamamiento de Ginebra

El Llamamiento de Ginebra lleva a cabo la capacitación con el actor armado no estatal NDC-R en la República Democrática del Congo sobre sus responsabilidades hacia las personas desplazadas.

de los GANE respondió de manera positiva, reconociendo su limitado conocimiento y mostrando interés en aprender más. Muchos GANE con los que el Llamamiento de Ginebra ha entablado un diálogo reconocen que tienen un papel que desempeñar en la protección de las personas desplazadas y para garantizar que los desplazados internos tengan acceso a servicios básicos. El Llamamiento de Ginebra ahora incluirá y difundirá una capacitación sobre el desplazamiento en su trabajo de participación con otros GANE. También se dirigirá a las ramas civiles (de GANE) que administran o controlan campamentos. Además, se desarrollarán herramientas a través de las que los GANE pueden comprometerse con la protección de las personas desplazadas (como una declaración unilateral estándar) y el Llamamiento de Ginebra buscará colaboración con organismos humanitarios especializados para apoyar su acción en el campo. Con esos GANE ya involucrados en este tema, el diálogo adicional tendrá como objetivo lograr cambios concretos de comportamiento por parte de estos grupos a fin de que cesen las violaciones y se refuercen las prácticas positivas.

### Evaluar el cumplimiento

El grado de cumplimiento de un GANE con las normas internacionales, y más particularmente con los Principios Rectores, es difícil de evaluar, ya que depende de muchos factores, como las motivaciones o los objetivos del GANE, y el tipo de relaciones que tiene con las poblaciones civiles. Si bien se conoce que algunos GANE han cometido violaciones, otros han adoptado medidas de protección para las personas desplazadas. Por ejemplo, en Filipinas, el grupo de mujeres del Frente Moro de Liberación Islámica desempeñó un

gran papel en la advertencia anticipada a la población local sobre los ataques del Gobierno y en la facilitación de las evacuaciones civiles. Además, se conoce que muchos GANE facilitan o brindan asistencia humanitaria a poblaciones desplazadas, como en Myanmar, donde el Ejército de Liberación Nacional Pa-O ha estado apoyando a los desplazados internos con asistencia directa (principalmente alimentos), la construcción de dos nuevas escuelas y el pago de algunos maestros, y con la facilitación de acceso humanitario. Se sabe que muchos GANE demuestran buenas y malas prácticas. Algunos GANE en Irak, por ejemplo, si bien facilitaban el acceso humanitario, prestaban asistencia directa a las poblaciones desplazadas y apoyaban su retorno ayudando con la reconstrucción de viviendas, les daban prioridad a algunos desplazados internos sobre otros por motivos discriminatorios basados en la etnia o la religión.

Numerosos GANE han asumido compromisos relacionados con la protección de las personas desplazadas<sup>3</sup>. Una revisión de estos muestra tres tendencias principales: en primer lugar, la mayoría forma parte de acuerdos de paz o de alto el fuego pactados entre los GANE y los Estados; en segundo lugar, dentro de estos compromisos se hace referencia a los desplazados internos y los refugiados; y en tercer lugar, la mayor parte de los compromisos se refiere a cuestiones de retorno e integración. Pocos de los compromisos revisados contienen referencias a la prohibición de los desplazamientos forzados ilegales y la protección de los derechos de los desplazados. Una excepción es la declaración de 2008 del Movimiento por la Justicia y la Igualdad y el Movimiento de Liberación del Sudán<sup>4</sup>, en la que ambos grupos se comprometen a no desplazar por la fuerza a las poblaciones civiles y a limitar la militarización de los campamentos de desplazados internos/refugiados. Varios factores podrían motivar el cumplimiento de los GANE. Por ejemplo, proteger a las personas desplazadas en un conflicto armado puede ayudar a los GANE a obtener un mayor apoyo de la población civil y aumentar su legitimidad ante la mirada de la comunidad internacional. Además, facilitar el proceso de retorno de las personas desplazadas puede mejorar el proceso de resolución posterior al conflicto.

### Algunos desafíos y dilemas

En primer lugar, si bien los Principios Rectores son una guía de orientación "única" que se

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

basa en estándares existentes, se presentan ambigüedades sobre quién o qué se encuadra dentro de la clasificación de “autoridades”, con obligaciones correspondientes. Está bastante claro que determinadas obligaciones (como las prohibiciones al desplazamiento arbitrario, la violencia sexual y el reclutamiento) se aplican directamente a los GANE, pero otras (como garantizar que las personas desplazadas —niños en particular— reciban educación) están menos claras. Además, la prohibición del desplazamiento arbitrario no es absoluta y lo que califica como “razones militares imperativas” para ordenar el desplazamiento (Principio 6) puede ser difícil de definir. Además, incluso si uno acepta que los GANE están incluidos en “todas las demás autoridades”, la pregunta sigue siendo: ¿qué grado de organización, capacidad, recursos y control del territorio necesita tener un GANE para constituir una autoridad que no solo tenga obligaciones negativas (no desplazar, no reclutar, etc.) sino también obligaciones positivas (incluyendo la prestación de servicios)?

En segundo lugar, si a los expertos en derecho público internacional les resulta difícil explorar el marco jurídico y normativo internacional (derecho de los refugiados y leyes y políticas de los desplazados internos, incluyendo los Principios Rectores), esto es aún más difícil para los GANE. Pocos GANE conocen los Principios Rectores o cualquier norma o directriz que deban aplicar con respecto a la prohibición del desplazamiento forzado o la protección de las personas desplazadas. En consecuencia, ciertas violaciones se cometen debido a la falta de conocimiento y no necesariamente siempre con la intención de dañar a las personas desplazadas.

En tercer lugar, las posibilidades de aplicar los Principios Rectores dependen de las capacidades, los recursos y el control del territorio de los GANE. Algunos tienen una mayor capacidad de recursos humanos (como secciones civiles/de administración) o mayores recursos materiales. Por consiguiente, las expectativas respecto de estos GANE son mayores en cuanto a prestar asistencia directa a las personas desplazadas y proporcionar atención básica de salud y educación. Para aquellos GANE con medios más limitados, la participación se centrará, por lo tanto, en facilitar el acceso humanitario y prevenir el desplazamiento forzado. Definir en la práctica

en qué medida diferentes GANE pueden y deberían estar obligados a aplicar los Principios Rectores es un acto de equilibrio complicado.

En cuarto lugar, el propósito del compromiso humanitario con los GANE no debe centrarse en favorecer la creación de servicios paralelos y la duplicación o el reemplazo de los servicios proporcionados por el Estado, ya que esto podría debilitar aún más las instituciones estatales ya afectadas por el conflicto o la crisis. Por otro lado, ante la ausencia o la presencia muy limitada de los servicios del Estado o de otros agentes, el hecho de que los GANE ofrezcan servicios básicos puede ser la única solución realista.

Por último, algunos GANE con una agenda étnica o religiosa muy fuerte cometen actos de desplazamiento forzado no por razones militares a corto o mediano plazo, sino porque este es uno de los objetivos clave de su organización, como algunos GANE en la República Democrática del Congo, cuyo objetivo declarado es que un determinado grupo étnico domine un área o expulsar a otro grupo étnico. En casos como este, cambiar la política y la práctica con respecto a la prevención del desplazamiento forzado es indudablemente un reto.

A pesar de estos desafíos, el compromiso directo con estos grupos es fundamental para lograr cambios concretos. Es clave desarrollar no solo el conocimiento requerido sobre los Principios Rectores, sino también la voluntad política y la responsabilidad de los GANE para cumplir sus obligaciones con los desplazados internos.

**Carla Ruta** [CRuta@genevacall.org](mailto:CRuta@genevacall.org)

Asesora temática jurídica

**Héloïse Ruauzel** [heloise.ruauzel@gmail.com](mailto:heloise.ruauzel@gmail.com)

Analista de política humanitaria y asesora de investigación

**Pascal Bongard** [PBongard@genevacall.org](mailto:PBongard@genevacall.org)

Jefe de política y dependencia de asuntos jurídicos

Llamamiento de Ginebra <https://genevacall.org/>

1. Véase *Revista Migraciones Forzadas* no. 37 “Grupos armados no estatales y desplazamiento” [www.fmreview.org/es/no-estatales](http://www.fmreview.org/es/no-estatales)
2. Llamamiento de Ginebra (2013) *Armed Non-State Actors and Displacement in Armed Conflict* [bit.ly/Geneva-Call-ANSAs-2013](http://bit.ly/Geneva-Call-ANSAs-2013)
3. [www.theirwords.org](http://www.theirwords.org)
4. Esta declaración se hizo en el marco del Diálogo Humanitario entre Ginebra/Darfur, organizado por el Centro para el Diálogo Humanitario de Ginebra [bit.ly/Geneva-Darfur-Hum-Dialogo-2008](http://bit.ly/Geneva-Darfur-Hum-Dialogo-2008)

## Abordar el desplazamiento interno en Etiopía

Behigu Habte y Yun Jin Kweon

**Entre varias iniciativas nuevas en Etiopía para abordar las necesidades a corto y largo plazo de los desplazados internos, el Grupo de Trabajo para Soluciones Duraderas está dando algunos avances, a pesar del contexto problemático.**

En la actualidad, hay más de 2,8 millones de desplazados internos en Etiopía, en comparación con la cifra estimada de 291 000 en julio de 2012<sup>1</sup>. La sequía, las inundaciones, las tensiones y los conflictos étnicos/entre clanes por los recursos y las fronteras son las principales causas del desplazamiento interno, y el conflicto representa el 70 % de los casos de desplazamiento. El Estado Regional Nacional Somalí de Etiopía, que limita con Somalia al norte, este y sur, alberga al mayor número de desplazados internos en Etiopía, donde casi uno de cada seis residentes de la región es en la actualidad un desplazado interno.

Reconociendo el creciente número de desplazados internos, en 2014 el Gobierno del Estado Regional Nacional Somalí solicitó el apoyo técnico de la comunidad internacional, y juntos establecieron un Grupo de Trabajo para Soluciones Duraderas de múltiples partes interesadas. Copresidido por la Oficina de Preparación y Prevención de Desastres del Estado Regional Nacional Somalí y la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM), el Grupo de Trabajo ha logrado algunos avances —en un entorno político desafiante— en el momento de abordar las necesidades humanitarias y de desarrollo de los desplazados internos.

### Limitaciones en la política nacional

Hasta ahora, las respuestas al desplazamiento interno en Etiopía se han enfocado principalmente en la acción humanitaria de emergencia. Si bien las respuestas humanitarias desempeñan un papel fundamental en la provisión de una red de seguridad para aquellos con necesidades apremiantes, también es igual de esencial garantizar una transición fluida a la asistencia orientada al desarrollo, y la falta de un marco integral específico por parte de Etiopía para orientar las respuestas hacia el desplazamiento interno ha obstaculizado dicha transición. En la actualidad, su política más relevante es la política de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) de 2013 con su Programa Estratégico y Marco de Inversión asociados. Los objetivos

de la GRD son reducir los riesgos relacionados con los desastres y proteger a las personas en riesgo en dichas circunstancias, pero no abordan específicamente la emergencia ni las necesidades de asistencia para el desarrollo de los desplazados internos. En particular, si bien el Gobierno de Etiopía ha firmado la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (la Convención de Kampala), aún no la ha ratificado, afirmando en su lugar que los marcos legales y políticos nacionales existentes ofrecen una orientación adecuada para abordar el desplazamiento interno.

El patrón recurrente de peligros naturales y catástrofes antropogénicas en Etiopía implica que los donantes tienden a cambiar rápidamente el foco de su atención de una crisis a otra. Por otra parte, la tendencia del Gobierno a atribuir todas las crisis a los peligros naturales —ya que dicha atribución tiene menos probabilidades de dañar la reputación del país en términos de avanzar en el desarrollo— no ha contribuido a proporcionar impulso para una reforma. Como resultado, se olvidan rápidamente las vulnerabilidades específicas, las pérdidas y las experiencias traumáticas de los desplazados internos, así como los problemas sistémicos y estructurales, y los impactos a plazo más extendido en las comunidades y entornos de acogida.

Sin embargo, ha habido algunos avances positivos. Incitada —en parte, al menos— por la escala de desplazamiento relacionada con desastres recurrentes y la participación de una gama más amplia de actores humanitarios y de desarrollo, Etiopía ha introducido algunos nuevos mecanismos institucionales para ayudar a satisfacer las necesidades inmediatas y a plazo más extendido de asistencia humanitaria y de desarrollo de los desplazados internos. Entre estas iniciativas se encuentran un Grupo Asesor para Desplazados Internos (compuesto por el Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de la ONU, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, la OIM, ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, el Comité Internacional



octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

de la Cruz Roja y el Consejo Danés para los Refugiados), y un comité nacional directivo (bajo el liderazgo del Viceprimer Ministro) para apoyar a más un millón de personas desplazadas tras el conflicto fronterizo entre los Estados Regionales de Somalia y Oromía. El Gobierno etíope también está aplicando, con el apoyo de la comunidad internacional, el enfoque “Nueva Forma de Trabajar”; ideado en la Cumbre Humanitaria Mundial, este enfoque se define como la acción de “trabajar durante varios años, basándose en la ventaja comparativa de diversos actores, incluyendo a los que están fuera del sistema de la ONU, para obtener resultados colectivos”<sup>2</sup>.

### Un nuevo enfoque regional

En octubre de 2017, el Estado Regional Nacional Somalí de Etiopía desarrolló y respaldó una estrategia regional de soluciones duraderas, la primera de este tipo en el Estado Regional Nacional Somalí y en Etiopía<sup>3</sup>. En la estrategia se adopta la definición de los desplazados internos propuesta por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, al tiempo que se reconocen los desafíos específicos que existen en Etiopía con respecto a esta definición, particularmente en relación con los pastores.

La estrategia fue encabezada por el Grupo de Trabajo para Soluciones Duraderas (DSWG, por sus siglas en inglés) y se alinea con los principios y los marcos internacionales, incluyendo los Principios Rectores, el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos y la Convención de Kampala, además de las herramientas nacionales pertinentes. Si bien solo es de alcance regional, este es el primer marco desarrollado y respaldado en Etiopía orientado específicamente al desplazamiento interno. Ha estimulado el interés de otras regiones etíopes (incluyendo Afar, Gambela y Oromía) en adoptar un enfoque integral para abordar el desplazamiento interno, y esto, a su vez, ha atraído la atención de los encargados de la creación de políticas a nivel nacional; la primera consulta nacional de Etiopía, realizada a finales de 2017, dio lugar a pasos tentativos para desarrollar una política nacional de desplazados internos, y las necesidades de recuperación de los desplazados internos se han visto reflejadas en el proceso de planificación humanitaria nacional del país por primera vez.

A pesar de algunos avances, aún quedan algunas tareas urgentes que abordar. Uno de los desafíos es hacer participar a todos en la

aplicación de la estrategia, ya que requiere del esfuerzo conjunto de todas las partes interesadas, involucrando a todos los sectores, bajo la dirección del Gobierno. Además, se deberá prestar más atención a la realidad de los recursos limitados y la insuficiente capacidad técnica de los ejecutores regionales. Abordar el primer punto puede exigir a los organismos que participan en el DSWG que desarrollen una estrategia colectiva. En lo que respecta a la segunda cuestión relativa a la capacidad, la OIM ha estado proporcionando desarrollo de la capacidad con respecto a soluciones duraderas —por ejemplo, sesiones de capacitación de dos días a finales de 2017 para un total de 73 funcionarios del Gobierno regional (pertenecientes a las áreas de justicia, microfinanzas, salud, etc.) en Gambela, el Estado Regional Nacional Somalí y Afar sobre temas como la recuperación temprana y los diversos marcos internacionales/africanos/etíopes relacionados con el desplazamiento interno.

Sin embargo, lo más importante es que existe una falta de análisis longitudinal, multidimensional y transversal que sirva de base para la formulación de políticas. Por lo tanto, las funciones del sistema de gestión de información existente sobre el desplazamiento interno, como la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos (DTM, por sus siglas en inglés) de la OIM, deben ampliarse desde la recopilación de datos con el fin de orientar la planificación y la coordinación de la respuesta humanitaria a corto plazo hasta la creación —por parte de académicos o múltiples organismos en colaboración— de un cuerpo de evidencia que pueda apoyar el progreso hacia soluciones y decisiones políticas futuras.

Hace algunos años, no había información general sobre los desplazados internos (lo que reflejaba las sensibilidades del Gobierno con respecto al tema). La recopilación sistemática de datos y la esquematización del desplazamiento por parte de la OIM comenzaron en el nivel administrativo más bajo, pero a medida que más actores intentaron utilizar los datos para informar su planificación, el sistema de gestión de la información se amplió de forma gradual para abarcar todo el país. Todos los líderes de los bloques en Etiopía ahora dependen de la DTM para realizar su planificación sectorial y desde 2017, el Gobierno federal apoya la herramienta.

También es importante destacar que debe existir un diálogo estratégico para desensibilizar y despolitizar las conversaciones y los procesos en torno al desplazamiento interno. Es

significativo que el compromiso en evolución a nivel nacional sobre el desplazamiento interno en general y las soluciones duraderas en particular haya surgido de trabajos realizados a nivel regional en Estados regionales como Somalia y Gambela, que habían sufrido desplazamientos recurrentes y en masa. La participación de los gobiernos regionales en la provisión de asistencia y en las conversaciones sobre las necesidades de los desplazados internos allanó el camino de forma gradual para el compromiso del Gobierno federal, inicialmente en la respuesta humanitaria al desplazamiento interno y ahora en la búsqueda de soluciones duraderas.

**Behigu Habte** *hbabte@iom.int*

Funcionario de programas de emergencia y posteriores a una crisis

**Yun Jin Kweon** *ykweon@iom.int*

Funcionario de consolidación de la paz

Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM) [www.iom.int](http://www.iom.int)

1. Según la DTM de la OIM. El aumento se debe en parte a las metodologías mejoradas de recopilación de datos, una cobertura más integral y la amplia gama de actores que llegan a los desplazados internos en áreas previamente difíciles de alcanzar. Cabe señalar que las estadísticas sobre los desplazados internos siguen siendo controvertidas en Etiopía. <https://displacement.iom.int/node/3929>; <https://displacement.iom.int/node/4012>
2. [www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358](http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358)
3. [bit.ly/SRS-durable-solutions-strategy](http://bit.ly/SRS-durable-solutions-strategy)

## Los Principios Rectores en los tribunales internacionales de derechos humanos

Deborah Casalin

**Los Principios Rectores tienen potencial para respaldar y complementar el derecho internacional de los derechos humanos en materia de desplazamiento interno, pero los tribunales y comisiones internacionales y regionales de derechos humanos no los usan de forma explícita.**

Los Principios Rectores son un gran refuerzo de las normativas generales de derechos humanos al servir como una especie de carta de derechos para las personas desplazadas internas y esbozar las responsabilidades de los Estados y otros agentes. En este sentido, reafirman los principios que ya aplican los organismos internacionales de derechos humanos. Además, los Principios Rectores suman al derecho internacional de los derechos humanos en al menos dos ámbitos: el reconocimiento explícito del derecho a no ser desplazado y el derecho a la restitución de la propiedad.

El Principio Rector 6 establece que todo ser humano “tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual” y fue un gran avance en el reconocimiento del derecho a no ser desplazado. Fue la primera vez que se articuló en un instrumento internacional, y desde entonces solo ha alcanzado una condición jurídica vinculante en África. Por lo demás, el acto que conocemos como desplazamiento se aborda solo de forma indirecta en el derecho de los derechos humanos, por lo que su reconocimiento explícito ha sido importante a la hora de definir el desplazamiento interno como una cuestión de derechos humanos,

enviar un mensaje claro a los garantes de derechos y proporcionar una base sólida a las reivindicaciones de los titulares de derechos<sup>1</sup>.

El impacto de este marco se hace evidente en el caso de los organismos interamericanos de derechos humanos, donde los Principios Rectores se han empleado de manera específica y coherente para afirmar que el desplazamiento interno entra dentro del ámbito del derecho a la libertad de movimiento y residencia, un enfoque que también ha adoptado la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Por lo tanto, puede considerarse el desplazamiento interno como una violación de los derechos, y los garantes tienen el deber de demostrar que el desplazamiento —o el no poder impedirlo— está legalmente justificado. Sin duda hay margen para fortalecer la protección jurídica contra el desplazamiento interno mediante ese enfoque. Este es el caso no solo en contextos regionales fuera de las Américas, sino también en relación con las causas del desplazamiento que hasta ahora apenas habían sido abordadas por todos los mecanismos de derechos humanos como, por ejemplo, el desplazamiento causado por desastres naturales o por la degradación ambiental.

Los Principios Rectores han hecho una contribución aún más importante al confirmar el

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

derecho de los desplazados internos a recuperar las propiedades que hubieran perdido como consecuencia del desplazamiento o a recibir una compensación cuando su recuperación no sea posible. Hasta su adopción, este derecho no estaba claramente reconocido<sup>2</sup>. El Principio Rector 29 trata sobre los deberes exigidos por el derecho a un recurso en contextos de desplazamiento, destacando en concreto el deber del Estado de asistir a las personas desplazadas internas para que puedan beneficiarse de una restitución o compensación, y confirmando que, siempre que sea posible, se debería dar prioridad a la restitución. Sin embargo, a pesar del potencial que tienen los Principios para establecer al menos unos estándares de reparación mínimos, los tribunales de derechos humanos a menudo se han mostrado reacios a abordar la restitución en contextos de desplazamiento de manera demasiado directa a nivel internacional y no han hecho uso de los Principios para aumentar su compromiso con este tema.

La Corte Interamericana de derechos humanos también ha empleado los Principios Rectores para reforzar la protección específica de los pueblos indígenas contra el desplazamiento, y para cuestiones como la reunificación familiar, el retorno, la reintegración y la participación<sup>3</sup>.

### Un papel más importante en los foros internacionales de derechos humanos

De un total de cincuenta y un casos de desplazamiento interno en masa examinados, cuarenta y siete han sido juzgados por organismos internacionales de derechos humanos desde la publicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en 1998, de los cuales solo once hacen mención explícita a los propios Principios<sup>4</sup>. Estas referencias las hicieron la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ocho casos), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (dos) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (uno).

Los mandatos de los tribunales regionales africanos, interamericanos y europeos de derechos humanos parecen permitir que los Principios Rectores se utilicen como fuente interpretativa, por lo que la iniciativa de explorar más a fondo su potencial recaería en los demandantes y sus representantes y los jueces. Aun en contextos en los que el mandato o la jurisprudencia de un mecanismo no indican explícitamente que esté abierto a otras fuentes jurídicas, esos textos se utilizan a menudo de facto para la interpretación, por lo que un examen del uso de textos similares de derecho

indicativo (es decir, no vinculantes) en ámbitos conexos podría también revelar oportunidades. Por ejemplo, si bien los organismos de la ONU creados en virtud de tratados de derechos humanos no han hecho uso de los Principios Rectores en sentencias de casos individuales, la mayoría han recomendado que se cumplan en sus observaciones finales más amplias sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado<sup>5</sup>. Esta práctica puede servir de base para su uso posterior en sentencias individuales.

Sigue habiendo preguntas sobre el futuro de los Principios Rectores en el ámbito de los derechos humanos. ¿Por qué los organismos internacionales y regionales de derechos humanos se acogen tan poco a ellos? ¿Es esto consecuencia de las limitaciones del mandato, de una supuesta falta de relevancia, de la reticencia generalizada a tener en cuenta el derecho indicativo, o de otros factores? ¿Es deseable o pertinente una mayor referencia explícita a los Principios Rectores en los foros de derechos humanos a los ojos de los jueces, los demandantes, los representantes legales y las comunidades afectadas en general<sup>6</sup>? En caso afirmativo, ¿cómo puede lograrse y con qué fin? En última instancia, la capacidad de los Principios Rectores de promover resultados concretos para los desplazados internos, incluso ante los tribunales internacionales de derechos humanos, será una prueba importante para determinar si su potencial sigue estando a la altura de lo que prometía.

**Deborah Casalin** [Deborah.Casalin@uantwerpen.be](mailto:Deborah.Casalin@uantwerpen.be)  
Investigadora doctoral, Grupo de Investigación de Derecho y Desarrollo, Facultad de Derecho, Universidad de Amberes [www.uantwerpen.be/en/research-groups/law-and-development/](http://www.uantwerpen.be/en/research-groups/law-and-development/)

1. Véase Morel M, Stavropoulou M y Durieux J-F (2012) "La historia y el estatus del derecho a no ser un desplazado" *Revista Migraciones Forzadas* número 41 [www.fmreview.org/es/prevenccion/morel-et-al](http://www.fmreview.org/es/prevenccion/morel-et-al)

2. Williams R C (2008) "El Principio Rector 29 y el derecho a la restitución" *Revista Migraciones Forzadas* número especial GP10 [www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm](http://www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm)

3. Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos - *Caso Masacres de Rio Negro vs. Guatemala* (2012) puntos 173 y 176 [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_250\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf)

4. El presente artículo se ha basado en la revisión de 51 casos admisibles relacionados con desplazamientos internos en masa que se llevó a cabo como parte de la tesis doctoral que está realizando la autora.

5. Véanse, por ejemplo, las "Observaciones finales sobre los informes cuatro y quinto combinados de Colombia" del Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/COL/CO/4-5, 6 de marzo de 2015, punto G(d), [www.refworld.org/docid/566e765c4.html](http://www.refworld.org/docid/566e765c4.html)

6. Véase Desmet E (2014) "Analysing users' trajectories in human rights: a conceptual exploration and research agenda" *Human Rights & International Legal Discourse*, Vol. 8 (2): 121-141.

## Un enfoque del desplazamiento basado en los desastres: los desplazados internos en Filipinas

Reinna Bermudez, Francis Tom Temprosa y Odessa Gonzalez Benson

**A falta de una política nacional sobre el desplazamiento interno, Filipinas ha utilizado un marco de gestión de desastres para hacer frente al desplazamiento provocado por el conflicto respecto al terrorismo en la ciudad de Marawi. Sin embargo, esa respuesta carece de una base que se asiente en los derechos.**

Un enfrentamiento armado de cinco meses de duración entre las fuerzas armadas del Estado y el Grupo Maute (inspirado en el Estado Islámico) que comenzó en mayo de 2017 provocó el desplazamiento de unas 360 000 personas de la ciudad de Marawi en Mindanao, en el sur de Filipinas. Estas personas desplazadas internas se refugiaron principalmente en centros de evacuación en zonas vecinas y en casa de familiares de fuera de Marawi. Según los informes de la ONU de agosto de 2018, más de 320 000 desplazados internos han regresado a zonas declaradas seguras por los militares pero todavía se están llevando a cabo esfuerzos de reconstrucción y 69 412 desplazados internos permanecen en el limbo<sup>1</sup>.

Filipinas carece de una legislación específica para las personas desplazadas

internas. En su lugar, las directrices jurídicas para la respuesta del Estado en casos de desplazamiento se basan en la Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas de 2010 (PDRRMA, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. Esta ley reconfigura el papel tradicional de los organismos gubernamentales locales y nacionales y les confiere una responsabilidad adicional en la respuesta ante desastres. La PDRRMA fue aclamada como un hito cuando se aprobó pero las limitaciones de este marco jurídico se hacen evidentes ahora. Trata principalmente de estructuras más que de derechos y normas, de agentes de la respuesta más que de personas desplazadas, y esto no se traduce en una respuesta sistemática y eficiente; los esfuerzos de recuperación se siguen realizando sobre una base ad hoc tras los desastres. Además, no utiliza ningún lenguaje

de derechos, excepto en sus declaraciones no vinculantes. La falta de un apoyo claro basado en los derechos humanos a este marco jurídico e institucional afecta, por consiguiente, a los procesos de planificación posteriores y a la implementación de la respuesta.

Que el Gobierno emplee algunos fondos para desastres acarrea largos procesos de obtención y desembolso y retrasa la provisión de respuesta. La PDRRMA también ha proporcionado orientación sobre la creación de fondos fiduciarios especiales para la respuesta de emergencia a los



ACNUR/Alexis Ongat

Este centro de evacuación en la ciudad de Iligan, Filipinas, alberga a 56 familias desplazadas por el conflicto de Marawi.

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

que los Gobiernos locales deben transferir el saldo no utilizado de años anteriores, pero algunos no lo hacen, lo que debilita aún más la capacidad local de respuesta<sup>3</sup>.

Las normas que componen la PDRRMA prohíben a los desplazados internos vender sus artículos de socorro a cambio de dinero en efectivo, aunque los bienes suministrados sean de baja calidad y poco variados. El seguimiento realizado por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas (CDH) muestra que no se estaba satisfaciendo la necesidad de otros bienes aparte de los de socorro. Además, algunos desplazados internos declararon que había proveedores de servicios que les amenazaban con ponerles en la “lista negra” y cortarles la ayuda si vendían los artículos recibidos. Esto va en contra de las normas Esfera mínimas que establecen que a los desplazados internos se les debería permitir vender los bienes recibidos para cubrir otras necesidades básicas y por dinero en efectivo<sup>4</sup>.

Algunas comunidades desplazadas no tenían acceso ni a medios de subsistencia ni a oportunidades para conseguir efectivo, lo que hacía que les resultara más difícil recuperarse de la crisis. Otros lugares de evacuación carecían de instalaciones para la atención médica de emergencia. Las mujeres y las niñas desplazadas también experimentaron una mayor vulnerabilidad, en particular al acoso sexual y la trata, debido a la falta de mecanismos que tuvieran en cuenta las cuestiones de género en las zonas de evacuación (donde, por ejemplo, no existía separación entre las letrinas de los hombres y las de las mujeres y que, en algunas zonas, eran adyacentes). Los desplazados internos tienen restringida la movilidad y con frecuencia se les pide que presenten sus documentos de identidad ante las autoridades, aunque se hayan perdido o destruido durante el exilio.

A pesar de las rígidas estructuras esbozadas por la PDRRMA, los mecanismos de coordinación de los campamentos eran problemáticos por la confusión con respecto a qué autoridades gubernamentales debían liderar los esfuerzos de coordinación. Los Gobiernos locales de acogida tampoco disponían de los recursos adecuados para atender las necesidades de los desplazados internos<sup>5</sup>.

El Equipo Nacional de Trabajo Bangon Marawi ha irrumpido en la escena como organismo interinstitucional a múltiples niveles encargado de supervisar la implementación

de la respuesta, pero también ha tenido retos a los que enfrentarse. Este grupo de trabajo surge a raíz del Programa Bangon Marawi de Rehabilitación y Recuperación Global (BMCRRP, por sus siglas en inglés), la principal política que guía los esfuerzos para abordar el desplazamiento interno derivado del conflicto de Marawi (pero que aún no se ha ejecutado en su totalidad). Fue creado por el presidente Duterte en julio de 2017 como una respuesta ad hoc específica a la crisis de Marawi, más que en consonancia con la PDRRMA.

El BMCRRP basó su programación en evaluaciones de necesidades posconflicto y en consultas realizadas a la comunidad para conocer sus opiniones —a los propios desplazados internos, así como a sus representantes y otras partes interesadas de la comunidad— y en planes de Gobiernos locales y de otras partes interesadas. El tener en cuenta las opiniones de los desplazados internos y de las partes interesadas de la comunidad es una forma de reconocimiento de la importancia de sus puntos de vista a la hora de realizar una planificación y una implementación exitosas. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones sigue siendo de arriba abajo: estas partes interesadas no formaron parte de la estructura institucional utilizada para planificar y dirigir el grupo de trabajo.

La respuesta a la crisis de Marawi ha estado militarizada desde el principio, o al menos cuenta con una fuerte presencia militar. El Departamento de Defensa Nacional, que lidera tanto el Grupo de Trabajo como la implementación de la PDRRMA a través del Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres, se encarga de la rehabilitación de los desplazados internos y de la coordinación de los esfuerzos de recuperación en Marawi.

Sin unos derechos específicos, los desplazados internos no pueden reclamar al Gobierno unas prestaciones determinadas ni pedir que se lleven a cabo acciones concretas o participar en el diálogo sobre los mínimos y la calidad de las respuestas al desplazamiento. Unos procesos más participativos y unos compromisos más firmes en materia de derechos humanos a nivel institucional podrían mejorar en gran medida las respuestas al desplazamiento interno en este caso. Un enfoque que incorporara los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos tendría el potencial de facilitar una respuesta de emergencia y un proceso de rehabilitación que



sean eficientes y cumplan con los compromisos existentes en materia de derechos humanos. Se han redactado leyes sobre el desplazamiento interno, entre ellas disposiciones —en consonancia con los Principios Rectores—, que garantizarían el acceso de los desplazados internos a bienes y servicios, y exigirían responsabilidades a los culpables del desplazamiento arbitrario. Sin embargo, esos proyectos llevan alrededor de una década desvaneciéndose en el Congreso de Filipinas. Es necesario que los organismos nacionales de derechos humanos y otros agentes, tanto locales como internacionales, mantengan una atención y una participación constantes para ayudar a poner en práctica esas leyes.

Reinna Bermudez [reinna.chr@gmail.com](mailto:reinna.chr@gmail.com)

Oficial Encargada, Centro de Crisis, Conflicto y Protección Humanitaria de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de Filipinas <http://chr.gov.ph/>

Francis Tom Temprosa [temprosa@umich.edu](mailto:temprosa@umich.edu)

Doctorando en Ciencias Jurídicas, becario del programa Michigan Grotius, Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan [www.law.umich.edu/prospectivestudents/graduate/degreeprograms/sjd/Pages/francis-tom-temprosa.aspx](http://www.law.umich.edu/prospectivestudents/graduate/degreeprograms/sjd/Pages/francis-tom-temprosa.aspx)

Odessa Gonzalez Benson [odessagb@umich.edu](mailto:odessagb@umich.edu)

Profesora Adjunta, Escuela de Trabajo Social y Escuela de Estudios Urbanos de Detroit, Universidad de Michigan <https://ssw.umich.edu/faculty/profiles/tenure-track/odessagb>

1. [bit.ly/Philippines-bulletin-August2018](http://bit.ly/Philippines-bulletin-August2018)
2. [www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/](http://www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/)
3. Comisión sobre el Informe de Auditoría del Fondo de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (DRRM Fund) (2016)
4. Normas mínimas del Proyecto Esfera en abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene, Nota orientativa 4, pág. 95 [bit.ly/Sphere-Minimum-Standards-WASH](http://bit.ly/Sphere-Minimum-Standards-WASH)
5. La Comisión de Derechos Humanos ha emprendido actividades de seguimiento en zonas afectadas por la crisis de Marawi, que se han llevado a cabo de forma conjunta con oficinas regionales de la Comisión y de la Comisión Regional de Derechos Humanos del Gobierno regional que abarcan la zona de Marawi.

## La reubicación planificada en Asia y el Pacífico

Jessie Connell y Sabira Coelho

**En Asia y el Pacífico se están poniendo en marcha políticas prometedoras para hacer frente a los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres, pero aún no se han establecido las estructuras de gobernanza más profundas necesarias para que se incorporen sistemas de protección, especialmente en el caso de la reubicación planificada. Cabría hacer más hincapié en ayudar a los Gobiernos a establecer estructuras interministeriales que estén preparadas para hacer frente a las complejas cuestiones transversales que entraña la reubicación planificada.**

Los procesos ambientales, entre ellos el cambio climático y los desastres, se combinan con otras presiones para incrementar el riesgo de desplazamiento de las comunidades vulnerables de Asia y el Pacífico. Los desplazamientos se producen como consecuencia de los frecuentes desastres repentinos (como ciclones, inundaciones y amenazas no climáticas) y procesos de evolución lenta (como el aumento del nivel del mar). Aunque la reubicación se considere el último recurso, la migración espontánea impulsada por la comunidad y las reubicaciones “planificadas” respaldadas por el Gobierno se están produciendo tanto en zonas rurales como urbanas, ya que los pueblos buscan tierras más seguras y productivas, y medios de vida alternativos.

En el complejo proceso de reubicación confluyen cuestiones políticas, ambientales, jurídicas y sociales, entre ellas las arduas negociaciones entre las autoridades, los

desplazados y las comunidades de acogida sobre las tierras, la vivienda y la propiedad. También exige que se establezcan sistemas de protección para minimizar las a menudo dañinas repercusiones de la reubicación<sup>1</sup>.

Como parte de los planes de reubicación dirigidos por el Gobierno se han llevado a cabo consultas que históricamente han sido inadecuadas (especialmente con mujeres y colectivos marginados), con unos mecanismos de reclamación con frecuencia limitados también, y cuya selección del lugar de ubicación era pobre y la ayuda para la recuperación, mínima. Las comunidades que tratan de reubicarse a menudo reciben apenas unas directrices limitadas por parte de las autoridades nacionales y locales sobre el proceso de reubicación, la forma de acceder a los servicios en sus nuevas ubicaciones y cómo negociar nuevos acuerdos sobre las tierras. Esto origina múltiples retos en las nuevas localizaciones

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

como dificultades para restablecer sus medios de subsistencia, problemas para acceder a los servicios básicos, conflictos con las comunidades de acogida y alteraciones en el acceso a la educación y la atención sanitaria. La pérdida de la conexión con la tierra, la identidad cultural y los conocimientos indígenas es también una realidad para las personas que se alejan de sus territorios ancestrales.

### Las respuestas políticas emergentes

Con el fin de garantizar que la reubicación pueda ser una solución duradera viable, los Gobiernos de las islas del Pacífico están elaborando instrumentos políticos para abordar sus problemáticas. Fiyi está ultimando sus Directrices Nacionales para la Reubicación dirigidas por la División de Cambio Climático del Ministerio de Asuntos Exteriores para ayudar a las comunidades afectadas tanto por procesos repentinos como de evolución lenta. El Ministerio de Adaptación al Cambio Climático de Vanuatu ha preparado una Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres donde incluye secciones que abordan los retos que plantea la implementación de las reubicaciones planificadas.

En Asia también están surgiendo diversas respuestas para hacer frente a los retos migratorios y de desplazamiento relacionados con el cambio climático y los desastres. En Nepal, el Ministerio de Población y Medio Ambiente ha coordinado un proceso consultivo para cerrar una Estrategia de Cambio Climático y Migración que incluye una intervención estratégica para una reubicación “digna”. En Maldivas, la reubicación de la población se ha llevado a cabo en el marco del proyecto Islas Seguras tras el tsunami de 2004, aunque sin el compromiso de elaborar un marco normativo expreso. En Vietnam, en el marco del programa “Vivir con las Inundaciones”, las comunidades han sido reubicadas lejos de las zonas residenciales inseguras del Delta del Mekong.

### El establecimiento de estructuras institucionales

Si bien se están produciendo avances positivos, muchas iniciativas se quedan cortas a la hora de establecer los elementos de protección necesarios para garantizar que la reubicación planificada no repercuta negativamente en las comunidades afectadas. Un reto inmediato es el desarrollo de estructuras de coordinación interministerial adecuadas que puedan abordar

las cuestiones complejas relacionadas con las tierras, los medios de subsistencia, la vivienda, las infraestructuras, el agua, el saneamiento, el transporte, la cultura, la sanidad y la educación que plantean los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres.

La reubicación planificada exige que se designe un liderazgo institucional con la participación activa de muchos ministerios diferentes para coordinar la planificación multisectorial. Sin embargo, una barrera importante para poder ir más allá de la creación de proyectos normativos y dirigirnos hacia la incorporación de iniciativas de protección es la de identificar cuál debería ser la entidad gubernamental responsable. La falta de un enfoque integrado también puede conducir al desarrollo de procesos normativos paralelos. En Bangladesh, el Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro ha elaborado una Estrategia Nacional sobre la Gestión de los Desplazamientos Internos Inducidos por los Desastres y el Clima mientras que el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques ha respaldado la elaboración de un plan de acción modelo sobre la gestión de las migraciones inducidas por el cambio climático y por la degradación ambiental.

Como se propugna en las directrices y herramientas desarrolladas por los Gobiernos<sup>2</sup>, las políticas de reubicación planificada deberían implementarse a través de órganos interministeriales y mecanismos de coordinación para garantizar que se emplean los conocimientos especializados y que se vinculan a la planificación del desarrollo a largo plazo. Lo ideal sería que la implementación se llevara a cabo a través de los mecanismos institucionales existentes, aunque para eso sería necesario el establecimiento de un grupo de trabajo interministerial especializado.

Los ministerios de medio ambiente y cambio climático y/o las oficinas nacionales de gestión de emergencias y desastres tienden a liderar los debates sobre políticas que afectan a este área (como es el caso de Vanuatu, Bangladesh y Nepal). Sin embargo, si bien pueden servir como defensores, debido a sus mandatos estrechamente definidos no son necesariamente los agentes ideales para dirigir el proceso de implementación ni para supervisar a los grupos de trabajo, lo que podría limitar que se diera un apoyo más amplio entre los agentes gubernamentales. En situaciones en las que las comunidades no pueden regresar a sus hogares durante

períodos prolongados, las oficinas de gestión de desastres — que son responsables de las evacuaciones de emergencia — se enfrentan a los retos de planificación que plantea la búsqueda de soluciones duraderas, aunque no necesariamente dentro de su área de especialización y es posible que no cuenten con presupuestos para llevar a cabo su implementación.

Del mismo modo, aunque los ministerios de medio ambiente y cambio climático estén equipados para identificar las amenazas naturales y desarrollar políticas ambientales, no se especializan en temas relacionados con la reubicación, la tierra o la planificación rural y urbana, especialmente en sus dimensiones de desarrollo humano.

La participación de los ministerios de tierras es mínima, aunque desempeñan un papel importante a la hora de identificar cuáles son las adecuadas y de garantizar el cumplimiento legal de los nuevos acuerdos, de modo que estos sean algo más que simples acuerdos de “buena voluntad” entre comunidades. Del mismo modo, los ministerios que tienen experiencia en la prestación de servicios sociales, la preservación de la cultura y los conocimientos tradicionales no suelen participar estrechamente en los debates políticos sobre el cambio climático, los desastres y los desplazamientos.

También se necesitan mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales, provinciales y locales para apoyar una implementación descentralizada, junto con recursos financieros y técnicos adecuados a nivel local. Los departamentos que deben involucrarse también pueden diferir, dependiendo de si la reubicación se está llevando a cabo en zonas rurales o urbanas. También se requiere apoyo estratégico y financiero al más alto nivel de gobierno para que los grupos de trabajo cuenten con la influencia política necesaria. Dado el número de agentes involucrados, la tentación de enmarcarlos como iniciativas “pangubernamentales” es fuerte, pero así se corre el riesgo de que ningún ministerio la asuma claramente como propia.

Muchos Gobiernos admiten que existe este reto. En Vanuatu, la reubicación planificada en respuesta a los riesgos que entrañaba el volcán Ambae era responsabilidad inicial de la Oficina Nacional de Gestión de Desastres y luego se transfirió al Departamento de Política Estratégica, Planificación y Coordinación de la

Ayuda, dependiente de la Oficina del Primer Ministro. Si bien es cierto que así se aprovecha la experiencia de diferentes ministerios, estos enfoques pueden provocar confusión acerca de qué entidad es la responsable de la reubicación planificada, lo que a su vez tiene consecuencias para las comunidades afectadas.

### **Cuestiones de responsabilidad y protección**

En los casos en que las comunidades también están expuestas a desahucios y reubicaciones planificadas con fines de desarrollo y creación de infraestructuras públicas, surgen otras cuestiones. ¿Deberían las instituciones públicas responsabilizarse de proporcionar asistencia para la reubicación planificada a todas las comunidades, con independencia de la razón del desplazamiento? ¿O debería la reubicación planificada relacionada con el desarrollo ser gestionada por una entidad política distinta? En Vanuatu, algunas comunidades afectadas por los desahucios han solicitado la asistencia humanitaria de su Oficina Nacional de Gestión de Desastres, lo que ha puesto sobre la mesa difíciles cuestiones sobre las responsabilidades de la oficina, especialmente en vista del nuevo proyecto normativo sobre el desplazamiento. Y las comunidades que han sido reubicadas por razones relacionadas con el desarrollo, ¿deberían recibir la misma asistencia y protección que aquellas que necesitan mudarse por razones climáticas y ambientales? Estas cuestiones se complican cada vez más cuando las razones de la reubicación planificada son múltiples, como en el caso de las personas que viven en asentamientos informales y que no tienen la propiedad de las tierras aseguradas, y que se encuentran en zonas propensas a sufrir amenazas.

En Fiji, la nueva respuesta política ha consistido en gestionar la reubicación planificada por cuestiones de cambio climático por un lado y la relacionada con otros factores por otro. Quienes no consiguen adaptarse al lugar donde fueron desplazados inicialmente reciben la asistencia del Comité Nacional del Grupo de Trabajo sobre Reubicación, mientras que en los casos en que se identifican presiones por cuestiones de desarrollo como razón para la reubicación planificada, el Ministerio de Desarrollo Rural y Marítimo asume la responsabilidad del bienestar de las comunidades afectadas. Con arreglo a su nuevo proyecto normativo, Vanuatu ofrecerá la misma protección a las personas con independencia

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

de cuál sea la causa de su desplazamiento, aunque todavía no se ha establecido el mecanismo preciso de implementación

Es evidente que se necesitan nuevos modelos de gobernanza para la reubicación planificada —bien dotados de recursos y respaldados por unos conocimientos técnicos adecuados— que promuevan el reparto de responsabilidades entre los diferentes agentes gubernamentales a nivel nacional y local<sup>3</sup>. Las estructuras institucionales más adecuadas para responder a los desplazamientos relacionados con el clima y los desastres serán, por supuesto, diferentes en cada lugar. Su efectividad dependerá en gran medida de la historia y la cultura de los ministerios específicos, de la presencia de defensores con conocimientos sobre la reubicación y de hasta qué punto los coordinadores puedan superar los retos sectoriales y de descentralización para implementar las medidas de protección a nivel local.

Jessie Connell [jconnell@iom.int](mailto:jconnell@iom.int)  
Asesora

Sabira Coelho [scoelho@iom.int](mailto:scoelho@iom.int)

Oficial Regional de Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático, Oficina Regional para Asia y el Pacífico

Agencia de la ONU para las Migraciones (OIM)  
[www.iom.int](http://www.iom.int)

1. Universidad de Georgetown, ACNUR, OIM y Universidad de las Naciones Unidas (2015) *Guía sobre protección de personas por medio de la relocalización planificada ante desastres y cambio ambiental* [bit.ly/Brookings-relocalizacion-planificacion-2015](http://bit.ly/Brookings-relocalizacion-planificacion-2015); véase también Universidad de Georgetown, ACNUR y OIM (2017) *Caja de herramientas: Relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental* [bit.ly/UG-ACNUR-OIM-relocalizacion-planificacion-caja-de-herramientas-2017](http://bit.ly/UG-ACNUR-OIM-relocalizacion-planificacion-caja-de-herramientas-2017)
2. Véase, por ejemplo, la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático [bit.ly/Nansen-Initiative-Agenda-ES](http://bit.ly/Nansen-Initiative-Agenda-ES)
3. En este artículo no se tratan muchas otras cuestiones complejas relacionadas con la reubicación planificada, las tierras, los derechos humanos y la protección. Véanse los recursos de la Iniciativa Nansen sobre “Reubicación planificada”: [www.nanseninitiative.org/portfolio-category/planned/](http://www.nanseninitiative.org/portfolio-category/planned/)

## El desplazamiento interno más allá de 2018: el camino a seguir

Alexandra Bilak y Avigail Shai

**Las estadísticas y los desafíos en torno al desplazamiento interno son abrumadores. Sin embargo, se ha aprendido mucho desde la publicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en 1998. Lo que se necesita ahora es un esfuerzo conjunto y un impulso sostenido para aprovechar esa conciencia y afrontar los desafíos cambiantes.**

Hace veinte años, la publicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos marcó un punto culminante en el reconocimiento internacional de la necesidad de prevenir el desplazamiento interno y brindar protección y asistencia a los desplazados internos. Los Principios Rectores establecieron un marco normativo que posteriormente ha informado esfuerzos para desarrollar políticas regionales y nacionales sobre el desplazamiento interno, y que, como tales, representan un logro importante.

No obstante, la inestabilidad política, los conflictos y la violencia, el clima extremo y los desastres están impulsando algunos de los mayores índices de desplazamiento interno jamás vistos en el mundo. En 2017, se registraron 30,6 millones de nuevos desplazamientos por conflictos y desastres; al

final de ese año, se estimó que 40 millones de personas estaban viviendo como desplazados internos como consecuencia de un conflicto (con un número adicional y desconocido de personas aún desplazadas a causa de desastres)<sup>1</sup>.

Estas cifras son impactantes y desalentadoras. Debido a los desafíos relacionados con los datos, es posible que, por desgracia, sean un cálculo muy bajo. Se estima que los casi 8,5 millones de desplazados internos que se registraron en 2017 por haber sido repatriados, reasentados o reubicados en 23 países en realidad no han encontrado soluciones duraderas y, por lo tanto, pueden ser considerados personas que aún viven en desplazamiento. Su inclusión aumentaría el número total de personas que actualmente viven como desplazados internos a 48,5 millones.



ONR/Embatuliani Azad

El asentamiento de desplazados internos de Kharestan, ubicado a unos 6 km de la ciudad de Qala-e-naw, Afganistán, septiembre de 2018.

### ¿Qué se puede hacer?

Mientras los conflictos se prolonguen, el cambio climático agrave la intensidad de los desastres de evolución repentina y lenta, y el índice de urbanización mundial aumente, no hay ninguna razón para creer que se detendrá la tendencia ascendente del desplazamiento interno. Sin embargo, existen numerosas medidas que se pueden tomar para cambiar la política y la acción sobre el desplazamiento interno, partiendo de enfoques actuales.

Como medida principal, debemos reconocer que, a pesar de las cifras ascendentes y la contribución que los Principios Rectores han hecho en estos 20 años, el desplazamiento interno ha sido descuidado en los últimos tiempos y, por lo tanto, debe incluirse en la agenda internacional de formulación de políticas. Los llamamientos a “no dejar a nadie atrás” y a encontrar soluciones para el desplazamiento interno, incluyendo aquellos que se hicieron en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, parecieron ser un nuevo y prometedor compromiso en el tema y un reconocimiento de la necesidad de acción conjunta. Pero mientras los agentes dedicados continúan trabajando sin descanso para encontrar soluciones en los niveles nacional y regional, la voluntad colectiva internacional que se requiere para abordar el desplazamiento interno ha sido notablemente escasa. Desde finales de 2016, la atención internacional se ha centrado en los dos pactos mundiales, sobre los refugiados y la migración, pero ninguno aborda sustancialmente el desplazamiento dentro de las fronteras nacionales.<sup>2</sup>

El vigésimo aniversario de los Principios Rectores, sin duda, ha generado un nuevo impulso en esta cuestión en 2018, pero se requerirá un compromiso **sostenido** de

alto nivel para asegurar que este impulso no desaparezca. Lo más importante es que cualquier proceso o negociación de alto nivel debe garantizar el compromiso sustancial y continuo de los estados más afectados por el desplazamiento interno y que tienen experiencia en su abordaje como una realidad en el terreno. Sin su compromiso, la aceptación política y la aplicación concreta que se requieren simplemente no sucederán. Para ser verdaderamente inclusivas, las perspectivas de los desplazados internos también deben investigarse, comprenderse y justificarse, en lugar de ser tratadas como un complemento tardío.

También debemos reforzar el entendimiento de que las crisis de desplazamiento interno a menudo son apoyadas por trayectorias de desarrollo problemáticas y tienen consecuencias más allá de los trayectos humanitarios inmediatos. Para abordar completamente causas y los efectos del desplazamiento, y ofrecer el tipo de formulación de políticas y las acciones operacionales necesarias para prevenir y reducir el desplazamiento, debemos comprender mejor y perfeccionar las formas de responder a: los impactos económicos y de desarrollo a largo plazo del desplazamiento en los desplazados internos y las comunidades en las que viven, y en los Estados; las relaciones entre el desplazamiento interno y la huida transfronteriza; las características específicas de los desplazamientos urbanos; los efectos del cambio climático; la interacción de los desastres de evolución lenta y los conflictos; y el papel que los proyectos de desarrollo y la violencia criminal desempeñan en la conducción del desplazamiento.

Esto requerirá que los Estados, las organizaciones humanitarias, los organismos de consolidación de la paz y los agentes de desarrollo piensen de manera creativa sobre la forma en que se recopilan y analizan los datos, para hacer un seguimiento y evaluar cómo evolucionan con el tiempo las necesidades y las vulnerabilidades de los desplazados internos, y qué medidas funcionan y cuáles no para abordar el desplazamiento interno en diferentes contextos. No existen soluciones únicas a las crisis de desplazamiento interno, pero hay supuestos comunes que pueden apoyar la formulación de políticas y la acción.

En los casos en los que los gobiernos son la causa del desplazamiento, la comunidad internacional debe coordinar mejor las respuestas operacionales al tiempo que



octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

## Ciclos de desplazamiento

Una investigación reciente del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés) entre refugiados iraquíes en Jordania y Suecia (que se complementará en breve con una investigación adicional entre refugiados repatriados y desplazados internos en Irak) destaca la relación entre el desplazamiento interno y los movimientos transfronterizos. Un importante hallazgo preliminar es que un número elevado de refugiados ha experimentado anteriormente desplazamientos internos, con múltiples movimientos que agravan las vulnerabilidades y agotan las limitadas estrategias de afrontamiento.

Sara<sup>3</sup> y su familia, por ejemplo, huyeron de su hogar en Bagdad cuando una milicia local intentó reclutar por la fuerza al hijo adolescente de Sara. Escaparon a Babilonia, donde vivieron de forma clandestina durante algunos meses antes de que la milicia los descubriera nuevamente. Con temor por su hijo, huyeron a Erbil; como no pudieron permanecer en Kurdistán debido a requisitos informados de patrocinio, la familia se trasladó a Turquía y luego se abrió camino hacia Suecia.

Akram, también de Bagdad, dejó su hogar después de que un grupo armado amenazara con matarlo si se negaba a vender su vivienda. Huyó a la casa de su hermana en Qaraqosh. Cuando Qaraqosh

fue capturado por el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés), Akram volvió a Bagdad para buscar refugio en su antiguo lugar de trabajo; poco después de regresar a la ciudad, recibió una amenaza telefónica del mismo grupo armado y huyó a Jordania en busca de seguridad.

Sin embargo, la seguridad no siempre es suficiente. Si los refugiados no pueden sustentarse en sus países de acogida, muchos regresarán prematuramente a sus países de origen, donde es posible que acaben como desplazados internos. El riesgo es particularmente elevado en el caso de retornos involuntarios o prematuros. Si bien más de 560 000 refugiados y migrantes indocumentados regresaron a Afganistán desde Pakistán e Irán en 2017, muchos de los repatriados son incapaces de reasentarse en su lugar de origen y afrontan desafíos para reintegrarse en otro lugar debido a la inseguridad y la falta de servicios u oportunidades de medios de subsistencia<sup>4</sup>. Del mismo modo en que los desplazados internos corren el riesgo de convertirse en refugiados —ante la ausencia de avances para obtener soluciones duraderas— los actuales refugiados repatriados corren el riesgo de convertirse en los desplazados internos en el futuro.

Chloe Sydney *chloe.sydney@idmc.ch*  
Investigadora asociada, IDMC

trabaja en el plano político para apoyar iniciativas, como la consolidación de la paz, la resolución de conflictos, el acceso a la justicia y la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos. Sin embargo, siempre que sea posible, los gobiernos deben tomar la iniciativa, con el apoyo de la comunidad internacional y organismos regionales, y en coordinación con las autoridades locales. Al hacer esto, tendrán que integrar el desplazamiento interno a la planificación a largo plazo en materia de desarrollo y de adaptación al cambio climático, e invertir en esfuerzos de reducción del riesgo de desastres. Las respuestas humanitarias deberán representar las necesidades de los desplazados internos sin dejar de lado a las comunidades en las que viven. Y la repatriación de los refugiados, particularmente en contextos de inseguridad, debe ser apoyada para garantizar que estas personas no se conviertan en desplazados internos ante la ausencia de soluciones duraderas.

Hay obstáculos importantes que superar. Estos incluyen preocupaciones

sobre la soberanía, la inercia institucional y el atractivo de los enfoques tradicionales, la escasa capacidad y la falta de recursos a las que se enfrentan los países con grandes crisis prolongadas, y la dificultad de medir y comprender completamente los fenómenos. Pero esto no es un desafío imposible, y es uno que debemos intentar superar.

Alexandra Bilak *alexandra.bilak@idmc.ch*  
Directora

Avigail Shai *avigail.shai@idmc.ch*  
Asesora política

Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)

1. Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (2018) *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno* [www.internal-displacement.org/global-report/grid2018](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018)

2. Tal vez esto no es algo inesperado, teniendo en cuenta cómo los desplazamientos internos se relacionan directamente con las cuestiones de soberanía. En cierta medida, también refleja la falta de un mandato claro de liderazgo sobre el tema dentro del sistema de las Naciones Unidas.

3. Se han cambiado los nombres.

4. Véase la nota al pie 1, pág. 36; véase también el artículo de Majidi y Tyler en este número.

## Las enseñanzas de la década de 1990 para la Belice actual

Janice Marshall y Kelleen Corrigan

**Belice se enfrenta a día de hoy a una situación que recuerda en muchos aspectos a la crisis de los refugiados centroamericanos que superó en la década de 1990. ¿Podrían ser las enseñanzas del pasado la clave para dar una respuesta más efectiva en la actualidad?**

El relativamente joven Estado de Belice —una nación independiente solo desde 1981— está situado en la costa oriental de Centroamérica y cuenta con una población de solo 380 000 habitantes. Belice siempre ha experimentado flujos migratorios, que tendían a ser más hacia afuera que hacia adentro hasta la década de 1980, cuando varios Estados centroamericanos, principalmente Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, se vieron sumidos en una serie de desórdenes públicos y conflictos de mayor o menor gravedad.

Debido a la violencia, decenas de miles de personas huyeron de sus hogares y buscaron seguridad en Belice. La mayoría de estos refugiados se dedicaban a la agricultura de subsistencia y se habían quedado atrapados en medio del fuego cruzado entre los rebeldes y las fuerzas gubernamentales. Muchos se establecieron en tierras desocupadas con el fin de poder cultivar para alimentar a sus familias y vender en el mercado local. Otros trabajaban en las industrias citrícola, azucarera o bananera de Belice. Un número más pequeño eran activistas políticos o de derechos humanos u otros profesionales que corrían peligro en sus países por expresar sus opiniones. Estos refugiados eran más propensos a buscar trabajo en la enseñanza o a trabajar en entornos urbanos. Independientemente de su perfil, los refugiados se encontraron con un país que no estaba equipado para lidiar con su llegada. El nuevo Gobierno independiente no era parte firmante de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y carecía de marco de asilo.

En respuesta a las llegadas, ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, abrió una delegación en Belice y el Gobierno decidió tomar medidas para garantizar la protección de los refugiados. En junio de 1990, Belice se adhirió a la Convención y a su Protocolo, y en agosto de 1991 entró en vigor una ley nacional, la Ley sobre Refugiados<sup>1</sup>. Aunque no era perfecta, se trataba en gran medida de una fiel reproducción de las disposiciones de la Convención. También

incorporaba la definición ampliada de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969<sup>2</sup>. ACNUR seguiría ayudando al Gobierno a lo largo de la década de 1990 a establecer un Departamento de Refugiados y a dotarlo de personal además de crear un Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE). ACNUR también ayudó a los refugiados y a los solicitantes de asilo a establecerse y a mantenerse, mientras ofrecía soporte al Gobierno para que pudiera garantizar su protección frente al retorno forzoso.

### Las opciones políticas y sus implicaciones

Las características positivas del trato que Belice dio a los refugiados de los conflictos de los años ochenta nos aportan valiosas perspectivas para el presente.

En primer lugar, Belice no estableció campamentos de refugiados ni restringió de ningún otro modo la circulación de los refugiados. En su lugar, el Gobierno designó un área conocida como Valle de Paz para el asentamiento de los refugiados centroamericanos, y les proporcionó acceso a tierras de cultivo (también se le ofreció lo mismo a los beliceños). A los refugiados que no se asentaron allí se les animó a que se establecieran en otras comunidades existentes o nuevas de Belice. En el marco de la iniciativa conocida como CIREFCA<sup>3</sup>, ACNUR y las organizaciones no gubernamentales asociadas junto con el Gobierno apoyaron la construcción de escuelas, centros de salud, torres de abastecimiento de agua, carreteras y otras infraestructuras en las comunidades que acogían a refugiados. Hay que destacar que estos desarrollos beneficiaron también a los beliceños que vivían en esos mismos pueblos y aldeas. Esta visionaria política facilitó la plena integración de los refugiados y ayudó a evitar muchas de las actitudes más divisorias que se observan en algunas situaciones de acogida de refugiados, en las que estos están físicamente segregados y cuentan con sistemas paralelos de ayuda y servicios, lo

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

que provoca quejas por parte de la población local sobre el trato preferente que se les da.

En segundo lugar, el Gobierno aceptó las solicitudes de asilo incluso de las personas que solicitaron la condición de refugiadas tras el plazo límite de 14 días naturales especificado en la Ley sobre Refugiados (lo que significa que tramitaron las solicitudes sin tener en cuenta su fecha de entrada en Belice). Además, los casos se juzgaban en función de la situación en el país de origen en el momento en que los demandantes llegaban a Belice, y no en función de la fecha de la resolución. El razonamiento que subyace a este enfoque sería doble. Por un lado, dado que en la fecha de llegada de los refugiados no existía ninguna ley o sistema de determinación de la condición de refugiado, parecería injusto no tener en cuenta la situación en la fecha en que se solicitó el asilo por primera vez. Y por otro, entre principios y mediados de los 90 algunos de los refugiados que habían llegado en la década de los 80 estaban bien establecidos en las comunidades, sus hijos iban a la escuela y contribuían económicamente al desarrollo de la base agrícola del país; obligarlos a abandonarlo en ese momento les perjudicaría innecesariamente a ellos y a sus comunidades.

Para cuando el sistema de asilo estuvo bien instaurado, la paz ya se estaba expandiendo por Centroamérica. ACNUR, con la ayuda de la comunidad internacional (gracias sobre todo a la generosa financiación aportada por la iniciativa CIREFCA), pudo ofrecer ayuda administrativa y financiera a quienes deseaban repatriarse, y ayudar al Gobierno a garantizar que la integración de los que querían quedarse en Belice fuera fluida; y a respaldar, mediante el reasentamiento en un tercer país, a un número sumamente reducido de personas para las que ninguna de las otras soluciones era apropiada. En 1998, una vez que se hubo reducido la acumulación de solicitudes de asilo pendientes y que muchos refugiados se hubieron nacionalizado, ACNUR cerró sus puertas y poco después el Gobierno disolvió el CEPARE y su Departamento de Refugiados.

### La década de 2010: una nueva situación de refugiados

En la década de 2010 empezaron a estallar nuevas situaciones de conflicto y violencia en El Salvador, Honduras y Guatemala, y una vez más miles de personas acudieron a Belice en busca de un lugar seguro. A medida que las llegadas iban aumentando, se agudizaba la necesidad de un sistema de asilo que funcionara.

Al final ACNUR volvió a establecerse en el país y en junio de 2015 el Gobierno restableció el CEPARE, que comenzó a evaluar las solicitudes de asilo en noviembre de ese mismo año. En mayo de 2016 se volvió a instaurar el Departamento de Refugiados y el Gobierno se encargó de inscribir a los solicitantes de asilo y de tramitar sus casos, con el apoyo de ACNUR.

A pesar de estas medidas positivas, la situación actual en lo que respecta a la protección de los refugiados no está exenta de dificultades. El Gobierno puso fin a su vieja práctica de permitir que todas las solicitudes de asilo se resolvieran con independencia de cuándo llegaran al país, y se está aplicando estrictamente el plazo de 14 días establecido en la Ley sobre Refugiados. Esto se debería a la preocupación por cuestiones como la seguridad nacional y la necesidad de contrarrestar las solicitudes fraudulentas. La ironía es que, por el contrario, esto puede dar pie a que en vez de aumentar el nivel de seguridad, disminuya. Aquellos que no pueden inscribirse antes de la fecha límite pueden pasar a la “clandestinidad”, lo que hace que sea más difícil para el Gobierno saber quién está en el país y a qué circunstancias se enfrentan. Estos refugiados son vulnerables a la explotación por parte de contrabandistas, traficantes, empleadores abusivos u otros. Y cuando son víctimas o testigos de tales delitos, es probable que no los denuncien por miedo a ser detenidos y deportados. En cambio, se suele considerar que un sistema de asilo sólido —que resuelva las solicitudes con rapidez y equidad— es una de las mejores formas de garantizar la protección y la seguridad de la población.

Además, la mayoría de los solicitantes de asilo de Belice que pudieron acceder al proceso permanecen en un limbo prolongado, sin pleno acceso a derechos y soluciones. Desde que el CEPARE comenzó a emitir sus resoluciones sobre las solicitudes de refugio en noviembre de 2015, solo en quince casos (28 personas) han recibido el reconocimiento de refugiados. Otros casos que han obtenido una resolución positiva aún no han recibido la confirmación ministerial necesaria. Como consecuencia, estos refugiados permanecen en un estado de incertidumbre, y sigue creciendo el número de solicitudes de asilo acumuladas que van con retraso.

Las consecuencias de las restricciones y de los retrasos son graves. La carencia del derecho a trabajar legalmente, en combinación con los largos plazos de tramitación para la concesión del asilo, deja a muchos solicitantes de asilo (y a los que están fuera del sistema) en una situación

de extrema vulnerabilidad. Algunos padres no pueden enviar a sus hijos a la escuela porque no pueden pagar las tasas; las mujeres sufren presiones para aceptar condiciones de trabajo inseguras; la atención médica de urgencia puede estar fuera de su alcance; y corren rumores de que, por pura desesperación, los solicitantes de asilo se están trasladando a otros lugares en busca de seguridad o regresando a sus países de origen, lo que los lleva a correr grandes riesgos. Mientras tanto, Belice no se está beneficiando de las aptitudes, el talento y el potencial aporte económico de los miles de personas que han visto al país como un foco de seguridad y una oportunidad para empezar de nuevo.

### Pasos en la dirección correcta

A pesar de estos retos, hay señales de esperanza. Desde que se reactivó el proceso de asilo, el Gobierno ha otorgado el reconocimiento a los primeros refugiados en casi 20 años. Las autoridades responsables de emitir los fallos a las solicitudes de refugiados han seguido desarrollando sus capacidades y actualmente trabajan en reforzar el proceso de asilo. Otros funcionarios pertinentes de Belice están mostrando una buena predisposición a involucrarse en cuestiones relativas a los refugiados. ACNUR y sus socios gubernamentales y ONG asociadas han instaurado con éxito una serie de proyectos de apoyo a las comunidades de acogida de refugiados en Belice que ayudan tanto a los refugiados como a los beliceños. Con unos cambios mínimos en sus políticas, Belice podría cosechar importantes beneficios adicionales y, al mismo tiempo, garantizar la protección de quienes la necesitan como ya hizo décadas atrás.

En ese sentido resulta especialmente positiva la decisión de Belice de sumarse al actual esfuerzo regional para fortalecer la protección y las soluciones para los refugiados en Centroamérica. Conocida por su acrónimo, MIRPS (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones), la iniciativa es la encarnación regional del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Declaración de Nueva York de 2016<sup>4</sup>. Así como la participación del país en el proceso CIREFCA en la década de 1990 le permitió sortear con éxito las consecuencias de las llegadas de los años ochenta, el MIRPS ofrece a Belice la oportunidad de obtener apoyo internacional y alianzas para que todos salgan ganando con el resultado, tanto el Estado como estos nuevos refugiados.

Junto con sus esfuerzos a largo plazo en el marco del MIRPS, Belice parece estar considerando medidas adicionales que mejorarían rápidamente la situación de los refugiados y los solicitantes de asilo. La eliminación del plazo máximo para la presentación de solicitudes de asilo, la garantía de una resolución rápida y justa de las solicitudes (un proceso que también identificaría más fácilmente a las personas que no necesitan protección internacional) y el acceso ilimitado de los solicitantes de asilo inscritos al empleo legal contribuirían a paliar las dificultades a las que actualmente se enfrentan los refugiados y los solicitantes de asilo, y a garantizar que puedan integrarse y contribuir al país más rápidamente. Esto podría lograrse si se trabajara con las Naciones Unidas y con otros socios regionales e internacionales en el marco del MIRPS regional para proporcionarles el apoyo necesario. Como ha demostrado la historia, esa colaboración probablemente promovería actividades de desarrollo económico que beneficiarían tanto a los refugiados como a la sociedad beliceña. Basándose en su experiencia pasada Belice puede, una vez más, ejercer silenciosa pero eficazmente de líder regional en materia de protección y soluciones para los refugiados.

**Janice Marshall [marshallj@unhcr.org](mailto:marshallj@unhcr.org)**

Anteriormente fue Directora Adjunta del Departamento de Protección Internacional del ACNUR, y Consultora Senior (Protección) en Belice

**Kelleen Corrigan [corrigan@unhcr.org](mailto:corrigan@unhcr.org)**

Responsable de protección, ACNUR Belice

ACNUR [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

Las opiniones expresadas en este artículo son las de las autoras y no necesariamente las de ACNUR.

1. [www.refworld.org/docid/46d55f6b2.html](http://www.refworld.org/docid/46d55f6b2.html)
2. Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África (1969) [www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html)
3. La CIREFCA (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, Retornados y Desplazados Internos) implantó una iniciativa regional a cinco años (1989-1994) para crear y consolidar soluciones duraderas para el desplazamiento provocado por las guerras que tuvieron lugar en Centroamérica en la década de los años ochenta. La iniciativa, respaldada por todos los Estados Centroamericanos y por otros países de asilo, se consideró un importante y exitoso proceso regional. Véase Crisp J y Mayne A (1994) *Review of the CIREFCA Process*, ACNUR [bit.ly/Crisp-Mayne-CIREFCA-1994](http://bit.ly/Crisp-Mayne-CIREFCA-1994)
4. [www.unhcr.org/57e39d987](http://www.unhcr.org/57e39d987) Anexo I, pág. 16

Véase también la edición RMF 56 (octubre de 2017) sobre "Latinoamérica y el Caribe: construyendo sobre una tradición de protección".

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

## Género y medios de subsistencia en Myanmar tras el reasentamiento inducido por el desarrollo

Gillian Cornish y Rebekah Ramsay

**Los estudios sobre un programa de reasentamiento en Myanmar ponen de relieve la necesidad apremiante de que los encargados de la formulación de políticas comprendan de qué forma el género influye en el modo en que los diferentes colectivos experimentan los efectos del reasentamiento inducido por el desarrollo.**

Las normas internacionales de reasentamiento establecen que los promotores tienen la responsabilidad de mejorar, o al menos restituir, los medios de subsistencia y el nivel de vida de las personas que hayan sido reasentadas a causa de los proyectos de desarrollo; sin embargo, esto rara vez se logra en la práctica. Cuando las personas reasentadas sufren pérdidas físicas y económicas, los autores de los proyectos suelen recurrir a compensaciones económicas en efectivo y a la restitución de bienes básicos. Como se evidencia en el estudio, este enfoque obvia los complejos procesos de restitución de los medios de vida que están interrelacionados con unas estructuras sociales localizadas<sup>1</sup>. Una compensación económica en efectivo puede hacer que aumente más de lo que ya lo hace la posibilidad de que las personas desplazadas se empobrezcan, ya que las familias intentan gestionar unas estructuras sociales que han cambiado sin disponer de los recursos adecuados y luchan por reconstruir los bienes físicos y los activos económicos que necesitan para sobrevivir.

Las mujeres se enfrentan a obstáculos específicos para acceder a las compensaciones y usarlas para restablecer sus medios de subsistencia y el nivel de vida de su familia tras el reasentamiento. El caso de la presa hidroeléctrica del Alto Paunglaung (UPL, por sus siglas en inglés) en el estado de Shan, en Myanmar, ilustra las implicaciones de género de los paquetes de indemnización en efectivo para el restablecimiento de los medios de subsistencia, y los problemas singulares a los que se enfrentan las mujeres cuando son desplazadas.

El análisis se basa en datos cualitativos y cuantitativos recogidos por Spectrum —Red de Conocimientos sobre Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>. En 2013, veintitrés poblados (9755 personas) fueron reasentados involuntariamente de las tierras bajas a terrenos más altos para dar paso a la presa del UPL<sup>3</sup>. En 2016, los investigadores

de Spectrum llevaron a cabo 66 entrevistas semiestructuradas con mujeres y hombres reasentados, líderes de las aldeas, autoridades municipales, encargados de la ejecución de proyectos (ingenieros del Gobierno) y monjes<sup>4</sup>. También se realizaron dos encuestas socioeconómicas con familias desplazadas, la primera en 2014 inmediatamente después del reasentamiento y la segunda en 2016<sup>5</sup>.

Según los estándares internacionales, el desarrollo de la presa del UPL se hizo como era habitual. Las personas desplazadas recibieron una indemnización en efectivo por sus pérdidas físicas y económicas, así como parcelas edificables de reemplazo. Los resultados de las encuestas y entrevistas revelaron que las familias reasentadas mejoraron su acceso a la educación, la electricidad, la sanidad, las carreteras y a los edificios religiosos. Pero, a pesar de estas mejoras, la generación de ingresos y el acceso a tierras para la agricultura de subsistencia en los lugares de reasentamiento seguían siendo preocupaciones importantes. Las familias luchaban para poder salir adelante tras haber perdido grandes parcelas de terreno agrícola productivo. El equipo del proyecto UPL no abordó explícitamente los aspectos de género en lo que respecta a la restitución de los medios de subsistencia, lo que complicaba aún más este problema.

### El acceso a la información

Una barrera inicial que afectaba a las mujeres era el acceso a la información. El intercambio de información sobre el plan de reasentamiento y su implementación se llevó a cabo de arriba abajo y con predominio masculino. Los funcionarios públicos informaron a los líderes de las aldeas y les ponían al día sobre los proyectos, y estos luego celebraban reuniones con los cabezas de familia. Todos los funcionarios públicos y los líderes de las aldeas eran hombres. En Myanmar, el varón de más edad suele asumir el papel de cabeza



de familia, lo que significa que —con pocas excepciones— todos los participantes en las sesiones informativas fueron varones.

Las mujeres se enteraron de en qué consistía el proyecto básicamente a través de sus maridos y vecinos. Este intercambio de información de segunda mano provocó un desfase entre la información proporcionada en las reuniones



Anna Wallstrom

Una mujer desplazada por la presa hidroeléctrica Alto Paunglaung mira hacia el poblado de reasentamiento y el embalse que se han creado.

y la comprensión acerca de lo que implicaban el proyecto y el proceso de reasentamiento. En las entrevistas, algunas mujeres explicaron que no entendían cómo se podría inundar su aldea, y se mostraban incrédulas acerca de que se pudiera construir una presa sobre sus casas y granjas. No hubo ocasión para que los participantes (hombres o mujeres) hicieran preguntas en las sesiones informativas; a los que las hicieron se les excluyó de reuniones posteriores. La falta de participación de las mujeres en el proceso de consulta tuvo también consecuencias negativas sobre su capacidad de negociación y su acceso a las indemnizaciones.

### El derecho a una indemnización

El proceso de cálculo y distribución de la indemnización tiende a estar sesgado hacia los hombres. Los artifices de los proyectos suelen pagar indemnizaciones a los titulares de las tierras (por lo general, el cabeza de familia varón), y los activos de sustitución (estructuras y parcelas de terreno) suelen estar registrados a su nombre. En el caso del proyecto del UPL, las

mujeres no participaron en las conversaciones sobre las condiciones de las indemnizaciones y los derechos, y no estuvieron presentes en las reuniones cuando se distribuyó el dinero de la indemnización entre los cabezas de familia. En las aldeas suelen ser las mujeres quienes administran el presupuesto del hogar y se encargan de la organización de los alimentos y otros suministros básicos para la familia. Las entrevistadas aseguraban que los hombres no eran de fiar y no entregaban la totalidad de la indemnización a las viudas (y eran comunes las denuncias de que se habían gastado el dinero en juegos de azar y alcohol). Sin una indemnización completa, las mujeres no pudieron acceder directamente a los fondos y controlarlos, por lo que no eran capaces de restablecer el nivel de vida de sus familias ni sus medios de subsistencia después del reasentamiento y eso les provocaba estrés y desesperación.

### Acceso a tierras productivas

En el contexto de muchos proyectos de desarrollo, la escasez de terrenos rurales productivos significa que las personas reasentadas a menudo deben abandonar sus trabajos o medios de subsistencia agrícolas y pasar a depender más de una economía basada en el dinero en efectivo. El aumento de los gastos asociados a la nueva economía basada en efectivo puede provocar tirantezas en las relaciones familiares y aumentar la carga de trabajo de las mujeres. Los hombres suelen emigrar en busca de trabajo, lo que provoca un rápido aumento de los hogares encabezados por mujeres, que deben encontrar la manera de subsanar las brechas de ingresos inmediatas<sup>6</sup>. La falta de acceso a las actividades y bienes de subsistencia supone una carga adicional para ellas, ya que disponen de menos recursos para cumplir con sus responsabilidades familiares adicionales.

En el caso del UPL, se prometió a las personas afectadas una indemnización a partir del intercambio de unas tierras por otras; sin embargo, para 2016, sólo se habían reemplazado las parcelas para las casas con una asignación para pequeños huertos y árboles frutales. Antes del reasentamiento, a los habitantes de las aldeas se les había prometido la sustitución de los 8000 acres de tierras de cultivo de las dependencias para su subsistencia así como cultivos comerciales, pero todavía no se los habían dado. Mientras tanto, los terrenos asignados

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

a las parcelas para viviendas en las aldeas de reasentamiento resultaron ser menos fértiles y productivos que los de las tierras bajas.

El equipo del proyecto del UPL pasó por alto la importancia de los recursos comunes. Antes del reasentamiento, los aldeanos del UPL vivían junto a tierras forestales que tenían un importante valor de subsistencia para las familias, y en especial para las mujeres, debido a la calidad de las verduras silvestres. Los hombres también hacían uso de los bosques para cazar animales salvajes como alimento. En las aldeas de reasentamiento, las mujeres y los hombres todavía sacan recursos de los terrenos forestales, pero la calidad y la cantidad de verduras y de la carne se redujo notablemente en comparación con la de las tierras bajas. Dado que el acceso a los alimentos se había visto reducido, las mujeres aseguraban sentirse constantemente estresadas y preocupadas por encontrar suficiente comida y recursos para alimentar a sus familias. En un sentido productivo, las mujeres se han vuelto menos activas por su menguada capacidad para participar en la producción agrícola y manifiestan poca esperanza a la luz de sus escasas oportunidades de ganar dinero o de aumentar su producción de verduras y hortalizas.

### Las consecuencias sociales de un acceso desigual a las oportunidades

En las aldeas de reasentamiento del UPL, las unidades familiares se han visto fracturadas ya que los hombres en edad laboral abandonan la zona para irse a trabajar a otro sitio. Las mujeres han pasado a ocupar posiciones de liderazgo en sus hogares y a asumir mayores responsabilidades en el día a día de su familia y su poblado. Esto ha hecho que cambien las dinámicas de género y que aumente la carga de trabajo de las mujeres. Dado que tienen más responsabilidades y menos recursos, las mujeres dependen cada vez más de que los hombres les envíen remesas de dinero. Algunas se sienten limitadas por la situación y quieren seguir a sus maridos en busca de trabajo remunerado; las que se quedan lo hacen por los familiares a su cargo y por las redes sociales establecidas.

En el contexto de la construcción de la presa del UPL se ha demostrado que la mera indemnización económica en efectivo y la restitución de bienes básicos no bastan para restablecer los medios de vida de ninguna de las personas reasentadas, en especial para las

mujeres, y esto se ha visto agravado por la falta de acceso a la información. Es necesario hacer mayores esfuerzos tanto a nivel político como en la práctica para abordar las diferencias de género derivadas en lo que respecta a las repercusiones de los reasentamientos y a las oportunidades laborales. Por el contrario, el proyecto hidroeléctrico Song Bung 4 en Vietnam representa un ejemplo positivo de inclusión de género en los principales proyectos de infraestructuras de la región<sup>7</sup>. Su proceso de reasentamiento empoderó a las mujeres mediante procesos participativos y promovió proactivamente la igualdad de género en las aldeas remotas. Los proyectos futuros deben garantizar que las mujeres participen en las consultas y en el intercambio de información, y que los medios de subsistencia basados en el género se incluyan en los procesos de indemnización y rehabilitación.

**Gillian Cornish** [g.cornish@uq.edu.au](mailto:g.cornish@uq.edu.au)

Doctoranda, Escuela de Ciencias de la Tierra y Medioambientales, Universidad de Queensland; Consultora, Spectrum, Red de Conocimientos sobre Desarrollo Sostenible <https://spectrumsdkn.org/en/>

**Rebekah Ramsay**

[Rebekah.ramsay@uqconnect.edu.au](mailto:Rebekah.ramsay@uqconnect.edu.au)

Especialista en desarrollo social, Banco Asiático de Desarrollo

Este artículo ha sido redactado a título personal y no refleja necesariamente las opiniones del Banco Asiático de Desarrollo o de la Universidad de Queensland.

1. Cernea M M (2008) "Compensation and benefit sharing: Why resettlement policies and practices must be reformed", *Water Science and Engineering*, Tomo 1, número 1, páginas 89–120 [bit.ly/Cernea-compensation-2008](http://bit.ly/Cernea-compensation-2008)
2. Este elemento del estudio fue financiado por USAID y contratado a través de PACT.
3. De acuerdo con la Constitución de Myanmar, todas las tierras pertenecen al Estado, lo que limita los derechos de los individuos sobre las mismas así como su capacidad de elección.
4. Los autores desean dar las gracias a David Allan y a Natalie Fuller, de Spectrum, y a Jenny Hedstrom por sus aportaciones; a Spectrum por su coordinación del proyecto; al Gobierno de Myanmar y al Ayuntamiento de Paunglaung por dejarnos acceder a las aldeas; y a los entrevistados y participantes en las encuestas por su tiempo y por sus contribuciones.
5. El estudio socioeconómico fue diseñado e implementado por la Dra. Mie Mie Kyaw de la Universidad de Mandalay.
6. Gururaja S (2000) "Dimensiones de género del desplazamiento", *Revista Migraciones Forzadas* no.9 [www.fmreview.org/es/Genero\\_y\\_desplazamiento.htm](http://www.fmreview.org/es/Genero_y_desplazamiento.htm) Véase también *Revista Migraciones Forzadas* no.12 [www.fmreview.org/es/desplazamiento-inducido-desarrollo.htm](http://www.fmreview.org/es/desplazamiento-inducido-desarrollo.htm)
7. Banco Asiático de Desarrollo (2014) *Navigating Gender-Inclusive Resettlement: The Experience of the Song Bung 4 Hydropower Project in Viet Nam* [bit.ly/ADB-Song-Bung-4-2014](http://bit.ly/ADB-Song-Bung-4-2014)

## Trabajar con investigadores homólogos en comunidades de refugiados

William Bakunzi

**Los investigadores homólogos refugiados pueden ser una importante fuente de acceso, conocimiento y asistencia a las comunidades de refugiados, y los investigadores internacionales deben considerar la mejor forma de trabajar en colaboración con ellos.**

Al constituir uno de los más antiguos y más grandes asentamientos de refugiados en Uganda, Nakivale ha atraído el interés de investigadores internacionales año tras año. Soy un refugiado congoleño y he vivido en Nakivale desde 2006. Como estadístico por formación, he participado en calidad de investigador homólogo en numerosos proyectos de investigación realizados en Nakivale.

Existen numerosas dificultades que he observado en investigaciones anteriores que podrían haberse evitado mediante un análisis previo. Por ejemplo, en los proyectos que dependen de la esquematización de la población a la que están dirigidos, pueden producirse errores de cálculo si los investigadores externos se basan únicamente en datos oficiales. Por ejemplo, una vez mi equipo tuvo que entrevistar a un grupo de familias congoleñas que —según la base de datos de un organismo internacional— estaba conformado por unas 300 familias; cuando llegamos a la aldea, sin embargo, nos sorprendimos al encontrar solo unas 50.

Las condiciones climáticas pueden tener un enorme impacto en la eficacia de la investigación. Cuando los investigadores trabajan con una población grande en un tiempo limitado, un período lluvioso inevitablemente causará problemas. Sin embargo, con solo comunicar sus expectativas y objetivos, los investigadores internacionales pueden recibir información sobre las condiciones que podrían afectar los resultados del proyecto, y podrán tomar las precauciones necesarias para limitar las interrupciones en la investigación.

Garantizar que los investigadores homólogos estén plenamente informados sobre los objetivos de la investigación significa que podrán explicarlos cuando recluten participantes, así como cuando gestionen las expectativas después de haber completado la investigación. Puede ser fundamental la capacidad de los investigadores homólogos de traducir las preguntas al idioma local

y de analizar, aclarar y comentar sobre los temas de la investigación y las preguntas de las entrevistas. Por ejemplo, en una ocasión comprendimos con claridad que hacerles preguntas a los refugiados sobre el regreso a su país de origen hacía que algunos entrevistados se incomodaran y que otros no asistieran a las citas de entrevista; se hizo evidente que esto coincidía con varios rumores que circulaban sobre el hecho de que se estaba obligando a algunos refugiados a repatriarse. También hemos sido testigos de situaciones en las que los refugiados aceptaban participar en entrevistas pensando que eran oportunidades de reasentamiento, en parte, porque el investigador era una persona blanca.

Otro desafío está relacionado con la transmisión de los resultados. Las personas que han participado en diferentes proyectos de investigación esperan, comprensiblemente, que se les informe sobre los resultados, cuánto han contribuido para resolver problemas y qué mejoras se realizarán como consecuencia. Cuando se les priva dicha información, los participantes se decepcionan y expresan su molestia ante los nuevos investigadores, diciendo: “Hemos conocido a personas como usted muchas veces, pero no hemos visto ningún cambio. ¿Usted es como ellos, quizá?”. Cuando los investigadores internacionales se van, el punto de contacto sigue siendo el investigador homólogo refugiado, que debe permanecer en la comunidad y responder estas preguntas. Por ejemplo, algunas investigaciones se llevan a cabo anualmente (por ejemplo, en Nakivale, se realiza una investigación sobre la nutrición de los refugiados); ¿se imagina el enojo de las personas cuando nunca reciben información sobre los resultados de la investigación del año anterior? Los participantes necesitan recibir información para saber qué objetivos alcanzó la investigación en la que se involucraron y qué tan exitosa ha sido en términos de cambios de opiniones o programas. Esto requiere que los investigadores internacionales sean abiertos

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

con los investigadores refugiados, dándoles el conocimiento para comunicar los resultados.

Por último, los resultados de la investigación deben ser accesibles. Las publicaciones no deben presentarse solo en línea, donde muchos refugiados no pueden acceder a ellas. La información debe llegar incluso a aquellas personas que no tienen acceso a Internet, especialmente a quienes fueron parte de la población objetivo de la investigación. Si bien son potencialmente más difíciles de concretar, es posible que los formatos alternativos para transmitir los resultados sean más apropiados, como el contenido visual, la difusión por radio y la presentación en reuniones y conferencias.

Si pretenden investigar con eficacia y sensibilidad, los investigadores deben comprometerse con los investigadores homólogos dentro de las comunidades de refugiados. Es necesario, sin embargo, que los investigadores internacionales aprendan cómo mejorar sus prácticas para trabajar con investigadores homólogos y planificar para lo que podría ocurrir después de haberse ido, cuando los investigadores homólogos permanezcan el lugar.

William Bakunzi [bakunziw@gmail.com](mailto:bakunziw@gmail.com)

Investigador homólogo en el asentamiento Nakivale y exdirector, Comité de Bienestar de los Refugiados 3

## Valorar los conocimientos humanitarios locales: aprender de la República Centroafricana

Brigitte Piquard y Luk Delft

**La comunidad humanitaria necesita mejorar la identificación, recopilación, aprovechamiento y difusión de los conocimientos humanitarios locales que desarrollan las ONG nacionales en situaciones de conflicto prolongado.**

Las experiencias de Caritas República Centroafricana y de su socio, el Centre for Development and Emergency Practice (Centro para prácticas de desarrollo y emergencia) —o CENDEP, por sus siglas en inglés—, muestran que las organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>1</sup> nacionales tienen mucho que aportar al conocimiento sobre el sector humanitario internacional. Los dos organismos organizaron conjuntamente un taller en junio de 2018 sobre la transferencia y valoración de los conocimientos humanitarios locales con el fin de reflexionar sobre su importancia y acerca de cómo la comunidad humanitaria puede identificar, recopilar, aprovechar y difundir mejor dichos conocimientos para obtener respuestas humanitarias más contextualizadas y localizadas<sup>2</sup>.

Caritas República Centroafricana es la agencia que lidera conjuntamente con el Programa Mundial de Alimentos la distribución de ayuda alimentaria en tres zonas críticas de la República Centroafricana (RCA). El conocimiento local de su personal nacional ha guiado a la organización en el desarrollo de un saber hacer humanitario específico, lo que permite un mejor acceso a las comunidades afectadas, reduce los riesgos operativos, hace

que las interacciones culturalmente sensibles con las autoridades locales tanto formales como informales tengan una buena base, y facilita las negociaciones de la organización con los grupos rebeldes. En la República Centroafricana, donde más de una de cada cinco personas ha sido desplazada por un conflicto prolongado, el personal de Caritas República Centroafricana puede negociar un acceso seguro a las comunidades y crear un espacio humanitario en zonas en las que para los agentes internacionales es difícil operar.

### El conocimiento local: un aspecto clave de la localización

El conocimiento (ya sea local o humanitario) y su gestión están extremadamente poco representados en la literatura sobre la localización de la ayuda, es decir, la transferencia del liderazgo en la prestación de ayuda a los agentes locales más que a los internacionales. Las referencias al conocimiento local se limitan principalmente a los conocimientos indígenas (normalmente reducidos a conocimientos técnicos como las técnicas de construcción vernáculas o a información contextual), al conocimiento de la comunidad o a datos situacionales básicos como

la información sobre la accesibilidad. La mayoría de los ejemplos que se ponen son de entornos en los que se han producido desastres naturales, sin que sean aplicables a situaciones de conflicto prolongado. Además, esos conocimientos solo se utilizan durante las fases de preparación y planificación como, por ejemplo, en el proceso de evaluación de las necesidades y los análisis de contexto. Los conocimientos humanitarios locales tienden a verse como si fueran intuitivos más que como si estuvieran basados en pruebas. Se podría considerar que algunas prácticas de las ONG nacionales no se ajustan suficientemente a los principios humanitarios internacionales. Todo esto menoscaba las posibilidades de que la comunidad internacional comprenda el conocimiento local.

Sin embargo, Caritas República Centroafricana y el CENDEP han estado trabajando juntos para hacer que el conocimiento del personal nacional sea más visible y esté más valorado entre la comunidad humanitaria internacional. Su enfoque consiste en basarse en los conocimientos, prácticas y experiencias existentes. Los miembros del personal nacional de Caritas, que se consideran a sí mismos como “hijos del país” ( *fils du pays*), pueden recabar y comprender información delicada recibida directamente de los miembros de la comunidad. Saben cómo se genera ese flujo de información, cómo se expresa y cómo debería interpretarse teniendo en cuenta las connotaciones y los significados locales. Este conocimiento local proporciona las bases para la formación en materia de recopilación y gestión de datos y de comunicación y presentación de informes, y también para realizar actividades de seguimiento sobre programas de tutoría entre pares, control de la implementación sobre el terreno, acompañamiento individualizado y fortalecimiento de una cultura de cambio. Basándose en las enseñanzas de esta colaboración, el CENDEP ha organizado una serie de cursos de formación y ha creado herramientas para 40 oficiales de programa de diferentes oficinas regionales y nacionales de Caritas.

### La noción de prueba y la coproducción de conocimientos

Estaba claro que el personal nacional de Caritas República Centroafricana a veces no podía expresar sus propios conocimientos (o carecía de confianza para hacerlo) utilizando una jerga reconocida internacionalmente, por lo que se fomentó una actitud basada en la “formación

mediante la acción”, y se animó a los miembros del personal a que se convirtieran en formadores para que transmitieran sus conocimientos a los nuevos miembros del equipo con sus propias palabras. No basta con apoyar a las ONG nacionales para que respondan a un concepto predefinido de investigación ni simplemente con ayudarles a completar los marcos diseñados por la comunidad internacional. Hay que reconocer que pueden contribuir a garantizar que las cuestiones sean legítimas, culturalmente sensibles y que puedan ser comprendidas fuera del sector humanitario internacional, aclarando así los malentendidos culturales y mitigando las frustraciones que las cuestiones faltas de sensibilidad generan a las comunidades.

La noción de prueba en sí misma como algo tangible, medible, científico y riguroso se ha estandarizado y esto debe ser cuestionado. Es necesario poner en marcha métodos creativos y flexibles de recopilación de conocimientos basados en contactos menos formales con las comunidades y en protocolos de investigación más adaptables. Los participantes en la mesa redonda del taller sobre los métodos de investigación como medio de empoderamiento alegaron que la narración de historias, las canciones o los espectáculos tradicionales —aunque no aporten pruebas que se ajusten a los estándares internacionales— pueden emplearse para describir las percepciones de la comunidad sobre su situación y sus necesidades.

La coproducción de conocimientos puede ampliar la cooperación, pero oculta posibles desequilibrios de poder. A menudo, mientras que los métodos colaborativos y participativos se utilizan a nivel de campo para recopilar datos, la toma de decisiones se produce a niveles más altos entre los grupos de trabajo nacionales. Existe una tendencia a que algunas



Campamento para personas desplazadas internas en Bria, República Centroafricana.



octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

autoridades locales y representantes de las comunidades afectadas solo compartan la información que creen que los agentes internacionales quieren recibir. Los datos recogidos por el personal nacional y local pueden estar más matizados y menos inflados que los recopilados por las organizaciones internacionales. Esto puede ofrecer una representación más precisa de una situación, lo que permitiría realizar un mejor seguimiento y, por lo tanto, una implementación más exitosa.

Cada vez más se considera una buena práctica crear un foro digital o virtual en el que los conocimientos y la pericia técnica puedan almacenarse y distribuirse en todos los niveles del sistema humanitario. Estos repositorios pueden contener las lecciones aprendidas o simplemente presentar pruebas para que los usuarios las interpreten. La creación de estos foros también podría dar lugar a nuevos roles de liderazgo para las ONG nacionales en foros y consorcios técnicos o de coordinación, de modo que se pueda trabajar conjuntamente con otras organizaciones a partir de sus mutuas buenas prácticas.

### **Reforzar los conocimientos y la experiencia: una responsabilidad compartida**

Las ONG internacionales tienen la responsabilidad de facilitar unos procesos que inciten a un cambio de comportamiento y de actitud para permitir un cambio de poder. Sin comprometer los principios, se debería considerar que las normativas internacionales son lo suficientemente flexibles como para abrazar la singular efectividad de las organizaciones nacionales, que también tienen un papel que desempeñar en la adaptación de estas normas a los contextos locales.

Las ONG nacionales tienen la responsabilidad de crear una cultura interna de cambio y un espacio para pensar y reflexionar sobre sus propias prácticas. También deberían abogar por el reconocimiento de su experiencia y contribuir al desarrollo estratégico de los conocimientos humanitarios.

Las ONG nacionales también necesitan estudios más amplios para mejorar la comprensión de los entornos locales, las infraestructuras sociales y políticas y las dinámicas culturales de los diferentes agentes, incluidos sus puntos fuertes y sus herramientas, así como sus estrategias de resiliencia y adaptación. Tales estudios podrían permitir además entender mejor la evolución de los conflictos, el patrimonio y los procesos locales de toma de decisiones, lo que podría impulsar la capacidad operativa conjunta y la reducción de la vulnerabilidad a través de una comprensión integral de los escenarios de conflicto y de unas respuestas contextualizadas que tengan en cuenta lo que funciona y lo que no.

Necesitamos un cambio de comportamiento que pase de la identificación de las lecciones aprendidas a una revisión constante de las prácticas a través de la integración del conocimiento local, además de un pensamiento autorreflexivo. Un enfoque basado en la investigación orientada a la acción mediante un seguimiento riguroso y permanente de las innovaciones en los proyectos permitirá, al mismo tiempo, aumentar los conocimientos y mejorar las prácticas. Unos procesos de investigación más lentos y una metodología adaptada podrían empoderar al personal local y a las comunidades a través de los investigadores de la comunidad. Las organizaciones nacionales, como Caritas República Centroafricana, podrían liderar la investigación acerca de las tendencias emergentes de manera autónoma, libre y flexible, con el fin de fomentar la reflexión crítica y reforzar la responsabilidad dentro de las comunidades.

**Brigitte Piquard** [bpiquard@brookes.ac.uk](mailto:bpiquard@brookes.ac.uk)

Lectora en Humanitarismo y Conflicto, CENDEP, Universidad de Oxford Brookes [www.brookes.ac.uk/architecture/research/cendep/](http://www.brookes.ac.uk/architecture/research/cendep/)

**Luk Delft** [luk.delft@gmail.com](mailto:luk.delft@gmail.com)

Director Ejecutivo Nacional, Caritas República Centroafricana [www.facebook.com/CaritasRCA/](https://www.facebook.com/CaritasRCA/)

1. El término "ONG nacional" se emplea para abarcar a todas las estructuras locales y nacionales de organizaciones civiles de carácter social.

2. El informe del taller se encuentra disponible en [bit.ly/Brookes-CaritasCA-local-knowledge](http://bit.ly/Brookes-CaritasCA-local-knowledge)



ACNUR/Cassandra Wright

## La Cumbre Mundial sobre Refugiados y la importancia de su autorrepresentación

El Comité Directivo de la Cumbre Mundial sobre Refugiados

**En junio de 2018, setenta y dos representantes de refugiados procedentes de veintisiete países de acogida se reunieron en Ginebra para la primera Cumbre Mundial sobre Refugiados.**

La Cumbre fue un acontecimiento histórico, que reunió por primera vez a representantes de poblaciones de desplazados forzados de todo el mundo para debatir, planificar y organizar el tema de la autorrepresentación de los refugiados. Fue convocada y organizada por representantes de ocho redes lideradas por refugiados, entre ellas la Network for Refugee Voices, el Australian National Committee of Refugee Women, la Red de Víctimas Colombianas por la Paz en Latinoamérica y el Caribe (REVICPAZ-LAC), la New Zealand National Refugee Association, la Asia Pacific Refugee Rights Network, la Refugee Led Organizations Network (Uganda) y Syrian Youth Volunteers-Netherlands (Países Bajos). El acto fue respaldado por dos organizaciones no gubernamentales (ONG): Independent Diplomat y el Refugee Council of Australia.

Uno de los temas sobre los que debatieron fue la participación y la representación, es decir, cómo los refugiados y otras personas desplazadas forzadas pueden participar de manera significativa en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas a diferentes niveles (local, nacional, regional, mundial) y en diferentes tipos de foros (por ejemplo, los dirigidos por los Gobiernos, las ONG y las comunidades), y ejercer influencia en ellos.

A pesar de los recientes llamamientos a una mayor participación de los refugiados tanto en los procesos globales como en las iniciativas locales, hay muy pocas pruebas de que las comunidades de refugiados y desplazados forzados (en especial las organizaciones de mujeres) estén mejor representadas. Y pese al reconocimiento de la comunidad internacional de la formulación de políticas participativas, como se detalla en el Gran Pacto y se plasma en el mantra de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”, las prácticas participativas existentes se quedan cortas.

La participación de los refugiados es más bien acogida como un modo de implementar la agenda de instituciones más grandes y Gobiernos, que como un auténtico compromiso estratégico que permita una respuesta basada en lo que la gente necesita y quiere, más que en los bienes y servicios que se le puedan suministrar. Entre las barreras a la participación de los refugiados se incluyen las grandes expectativas que las partes interesadas se hacen de la capacidad de las organizaciones dirigidas por refugiados de participar en los procesos de toma de decisiones, a pesar de la limitada financiación, las barreras lingüísticas y las preocupaciones sobre su condición



Participantes en la Cumbre Mundial sobre Refugiados

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

jurídica a las que estas organizaciones suelen enfrentarse a menudo. Garantizar que las opiniones de los refugiados sean diversas y representativas en los debates mundiales se convierte en un reto cuando gran parte del diálogo tiene lugar en Ginebra o Nueva York, donde el acceso está limitado a los que ya se encuentran en Europa o América del Norte o a los que disponen de documentos y recursos para viajar. Los refugiados que se encuentran en centros de internamiento, en contextos de protección en los que los riesgos de hablar son significativos, que han tenido menos oportunidades de desarrollar habilidades importantes para la formulación de políticas y donde la existencia diaria es una lucha, tienen aún menos oportunidades de participar.

Los debates que tuvieron lugar en la Cumbre en torno a la participación y la representación se centraron en las siguientes cuestiones: ¿De qué tipo de participación estamos hablando? ¿Cómo puede ser más efectiva la participación? ¿Qué tipo de proceso organizativo/estructurado sería viable y exitoso? ¿Qué tipo de relación nos gustaría establecer con las partes interesadas y otros agentes involucrados en la toma de decisiones? ¿Cómo transformamos los esfuerzos de los refugiados y sus procesos organizativos en algo sostenible a lo largo del tiempo?

La Cumbre brindó a los líderes de los refugiados la oportunidad de establecer contactos e intercambiar ideas, y dio lugar a una serie de conclusiones principales:

- Que las organizaciones comunitarias de refugiados, las iniciativas y los responsables del cambio de todo el mundo van a establecer una red representativa —una plataforma internacional inclusiva para la participación y la autorrepresentación de los refugiados— antes de finales de 2018. Esta red mundial trabajará para crear un mecanismo de control independiente que evaluará los progresos realizados en cuanto a participación de los refugiados y al cumplimiento de los derechos.
- Que se debería garantizar a las organizaciones y redes dirigidas por refugiados la oportunidad de participar a todos los niveles (local, estatal, regional e internacional) para que puedan plantear las preocupaciones de las poblaciones afectadas en los foros políticos y de toma de decisiones relacionados con el desplazamiento forzado, en especial, en el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019 y sus reuniones

posteriores, así como en otros órganos decisorios que afecten a sus vidas.

- Que todos los agentes que participen en la protección internacional deberán trabajar activamente para incluir y posibilitar de manera significativa que las organizaciones e iniciativas dirigidas por refugiados puedan participar como iguales en la búsqueda de soluciones al desplazamiento forzado. Esto incluye el considerar cuestiones de sostenibilidad a través de la asignación de recursos, medios de apoyo al liderazgo dentro de las organizaciones y redes dirigidas por refugiados, y de respuesta a las solicitudes de desarrollo de las capacidades, además de analizar y abordar las barreras a la participación.

En el Documento de Debate sobre Políticas y Conclusiones de la Cumbre se presentaron recomendaciones detalladas<sup>1</sup>. El Comité Directivo de la Cumbre Mundial sobre Refugiados agradece los comentarios y espera colaborar con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las ONG y las partes interesadas de cada localidad para dar estos pasos hacia un enfoque más inclusivo, participativo y basado en los derechos humanos a la hora de elaborar políticas para los refugiados basadas en los derechos humanos. Las reuniones regionales de la red de la Cumbre Mundial sobre Refugiados están programadas para antes de finales de 2018.

**Mauricio Vioria y Diana Ortiz**

Red de Víctimas Colombianas por la Paz en Latinoamérica y el Caribe (REVICPAZ-LAC)

**Najeeba Wazefadost**

Hazara Women of Australia/Australian National Committee on Refugee Women

**Mohammed Badran**

Network for Refugee Voices/Syrian Youth Volunteers — Netherlands

globalsummit4refugees@gmail.com

www.networkforrefugeevoices.org

1. www.networkforrefugeevoices.org/global-summit-of-refugees



**Nothing About Us Without Us**

#GlobalSummitOfRefugees

## La asistencia a las personas desplazadas: una responsabilidad compartida

Iwuoha Chima Iwuoha

*Enyimba kwe nu. Cuando trabajamos juntos, conseguimos más cosas.*

Me llamo Iwuoha Chima Iwuoha y vivo en Aba, en el estado de Abia, Nigeria.

Durante la guerra civil nigeriana de 1967–70, la desnutrición era generalizada en el este de Nigeria (entonces conocido como Biafra) y muchos niños murieron a causa del kwashiorkor, una forma grave de desnutrición. En 1969, cuatro de mis hermanos y yo padecimos el kwashiorkor, pero sobrevivimos gracias al socorro alimentario que nos proporcionaron las organizaciones internacionales. En aquel momento yo tenía 13 años y cuando oí a mi madre dar las gracias a Dios por la comida que nos habían proporcionado las organizaciones de socorro humanitario, le dije que cuando fuera mayor, yo también ayudaría a la gente necesitada.

En 1994 creé Refugee Relief Workers International (ReRWI), una organización no gubernamental, para ayudar a los refugiados y a las personas desplazadas internas en Nigeria. La primera asistencia que proporcionamos fue a la población local que había sido desplazada por la violencia entre comunidades. Casas, iglesias y escuelas fueron destruidas, muchas personas habían sido asesinadas y muchas más habían huido por la noche. Le escribimos al responsable del Gobierno local para hablarle sobre la difícil situación de los desplazados. Con su apoyo, realizamos una evaluación de las necesidades de unas 2000 personas desplazadas y les ayudamos a nombrar a sus propios líderes. La principal necesidad que identificamos al consultarles fue la de reconstruir sus casas. Escribimos cartas para pedir apoyo para ese programa de reconstrucción, y la publicidad que generamos provocó que iglesias, parientes de personas desplazadas y otras organizaciones de la sociedad civil les ofrecieran asistencia.

Veinticuatro años después, trabajamos actualmente con la comunidad de Umunneato Obuzo, integrada por personas desplazadas por el conflicto entre comunidades, que ahora se encuentran en alojamientos provisionales (no en campamentos) y que necesitan alimentos y un mejor alojamiento, así como escolarización y empleo. Nos asociamos con la Agencia Estatal de Abia para el Desarrollo Comunitario y

Social, que consiguió una subvención del Banco Mundial para ayudarnos a proporcionar a los desplazados internos un alojamiento mejor y para ayudarles a organizarse como asociación comunitaria de desplazados internos.

ReRWI participa en la Coalición de Organizaciones No Gubernamentales del Estado de Abia, donde trabaja conjuntamente con otras entidades para ayudar al Gobierno estatal en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>. Sin embargo, lo tenemos difícil a la hora de conseguir subvenciones<sup>2</sup> y también sufrimos la falta de formación (y de participación en la comunidad de asistencia más amplia) disponible para organizaciones locales como la nuestra.

En ReRWI somos seis empleados, incluyéndome a mí, y un consultor independiente. También contamos con 68 voluntarios inscritos que utilizan su formación y sus habilidades profesionales para servir a la humanidad. Mis hijos y mi esposa también participan en nuestro trabajo. Algunos de nuestros jóvenes voluntarios ya son “egresados” de ReRWI y trabajan en organismos en el extranjero. Uno, por ejemplo, trabaja en un campo de refugiados en Alemania y otro está contratado por un organismo en Estados Unidos.

A lo largo de los años he aprendido que la asistencia humanitaria es una responsabilidad compartida, de la que nunca debe encargarse una sola persona o un solo organismo, por muy rico o poderoso que sea. Necesitamos trabajar en red, en colaboración, asociarnos. Y que, cuando sea demasiado viejo, los jóvenes ocuparán mi lugar y seguirán adelante con el mismo espíritu de trabajar juntos para ayudar a los demás.

Iwuoha Chima Iwuoha

[refugeevolunteer@yahoo.com](mailto:refugeevolunteer@yahoo.com)

Fundador y Presidente, Refugee Relief Workers International (Tel +234 803 562 2086)

1. [bit.ly/NigerianVoice-AbiaStateNGOs](https://bit.ly/NigerianVoice-AbiaStateNGOs)

2. En la actualidad buscamos apoyo para el proyecto de rehabilitación comunitaria de Umunneato y para un examen a nivel nacional fuera de los campos de desplazados internos.

## La exclusión de los agentes locales del liderazgo en la coordinación de medidas de protección para la infancia

Umar Abdullahi Maina, Daniel Machuor y Anthony Nolan

**A pesar de los múltiples compromisos y de las numerosas directrices sobre la conveniencia de que sean los agentes locales quienes lideren la coordinación a nivel nacional, la realidad es que siguen siendo excluidos.**

Existen actualmente 33 grupos humanitarios de coordinación nacionales para la protección infantil (anteriormente conocidos como Subgrupos de Protección Infantil) que forman parte del sistema de grupos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés<sup>1</sup>). Estos grupos marcan la dirección estratégica general a seguir en las respuestas humanitarias para la protección infantil y pueden ejercer una gran influencia en la asignación de fondos y oportunidades de formación a las organizaciones que proporcionan protección a la infancia. Una encuesta reciente mostró que en estos grupos se incluye una media de 22 organizaciones nacionales de protección infantil por grupo y que más del 60 % de ellas son agentes locales<sup>2</sup>. Sin embargo, sorprende que, si bien los agentes nacionales suponen la mayoría de los miembros, ninguno de los 33 grupos está actualmente codirigido por una organización nacional de la sociedad civil (OSC).

Los propios documentos orientativos del Grupo Temático Mundial sobre Protección promueven de manera explícita el liderazgo conjunto con las ONG locales porque aporta perspectivas únicas a la hora de tomar decisiones y puede dar lugar a mecanismos de coordinación más sostenibles, inclusivos y eficaces. Por ejemplo, un coordinador local fuerte puede aprovechar las redes locales para amplificar los mensajes de defensa y promoción de una causa y ofrecer análisis más precisos, y puede llevar a cabo un seguimiento más eficaz de la rendición de cuentas hacia los menores y sus familias. En la mayoría de los contextos la contratación de un coordinador fuerte procedente de una ONG local será también menos costosa que la de alguien que venga de una organización internacional.

Las Normas Mínimas para la Protección de la Infancia exigen que el organismo que lidere el grupo aproveche las estructuras de coordinación locales existentes y anime a las OSC a que ejerzan el liderazgo de forma conjunta cuando sea posible<sup>3</sup>, mientras que el Comité Permanente entre Organismos ha declarado que los Coordinadores Residentes o Coordinadores

Humanitarios y los Equipos Humanitarios en el País deben asegurarse de que la financiación no sea un obstáculo para los organismos que deseen compartir el liderazgo del grupo y de que “los que compartan funciones de liderazgo ayuden a fomentar las competencias nacionales”<sup>4</sup>.

¿Por qué, entonces, no hay más ONG locales que lideren en solitario o de forma conjunta las actividades de coordinación? Se suelen ofrecer muchas explicaciones pero las dos que escuchamos más a menudo son que los socios locales carecen de competencias suficientes para liderar el grupo de coordinación a nivel nacional y que los agentes internacionales son necesarios por su neutralidad, imparcialidad o independencia.

### ¿Una cuestión de competencias?

Al igual que la comunidad internacional, las ONG locales disponen de amplia experiencia y de todo un abanico de competencias. Muchas agencias de las Naciones Unidas y ONG internacionales (OING) que desempeñan funciones de liderazgo en solitario o de forma conjunta ya contratan a colegas nacionales para que ocupen esos puestos de liderazgo y de coliderazgo. En muchos contextos, las ONG locales o nacionales coordinan a redes de ONG locales y grupos de trabajo temáticos o supervisan programas integrados y multisectoriales de protección infantil. También suelen liderar o coliderar grupos de coordinación a nivel subnacional. No está claro por qué las mismas competencias no se consideran pertinentes o suficientes para realizar funciones de coordinación nacional.

Muchos de los grupos de coordinación para la protección humanitaria de la infancia ya existen desde hace más de 10 años (por ejemplo, en Somalia, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana), y muchas organizaciones locales de protección infantil y su personal han estado trabajando en el sector durante ese tiempo. Sin embargo, cuando se anunció un puesto de coordinador de protección infantil para uno de estos



contextos a principios de 2018, los criterios de selección especificaban que se requería una persona internacional con cinco años de experiencia profesional. ¿Sería realmente posible que ningún agente local tuviera suficiente experiencia y competencias como para que se le tuviera en cuenta para el puesto?

Los coordinadores internacionales siguen rotando rápidamente entre puestos directivos en el ámbito de la protección infantil, a pesar de que a menudo tienen una experiencia profesional considerablemente menor y una comprensión más deficiente del contexto local que los candidatos autóctonos. Las ONG nacionales fuertes alguna vez asumieron el liderazgo a nivel nacional, pero finalmente fueron reemplazadas por las ONG internacionales (por ejemplo, en Somalia). En una reciente evaluación de la diversidad en los puestos de liderazgo humanitarios se señaló que es común dejar de lado a los socios locales<sup>5</sup>.

En lugar de carecer de competencias suficientes, sería más exacto decir que las ONG locales y nacionales no disponen de una financiación institucional flexible o de los sólidos sistemas de recursos humanos, financieros o de gestión de que disfrutaban muchas de las grandes ONG internacionales. Esto dificulta la contratación y retención de expertos en coordinación o la obtención de apoyo de una sede regional o mundial. Pero estos obstáculos pueden superarse. Imagínese lo que se podría haber logrado si la comunidad humanitaria internacional hubiera pasado los últimos 10 años adscribiendo especialistas en coordinación para trabajar en organizaciones socias locales; o dando pie a contar con programas de asesoramiento, tutoría o acompañamiento; o financiando a un socio local para que contratase y gestionase a su propio especialista en coordinación nacional o internacional.

### ¿Una cuestión de neutralidad, imparcialidad e independencia?

Es cierto que la neutralidad, la imparcialidad y la independencia son fundamentales en las respuestas de protección y que a veces los Gobiernos necesitan apoyo al respecto. Si se necesitan los servicios de un organismo internacional, UNICEF cuenta con un mandato oficial del Comité Permanente entre Organismos como último recurso al que se debe acudir para la protección infantil dentro del sistema de grupos temáticos, y debería ser capaz de abordar muchas de las preocupaciones relativas a la neutralidad, la imparcialidad

y la independencia. Si se necesitan niveles adicionales de independencia, en algunos contextos se han establecido acuerdos tripartitos (Gobierno, ONU y OING). Como tales, disponemos de suficiente flexibilidad para que los grupos estructuren sus acuerdos de liderazgo para que se ajusten a cada contexto.

Es una suposición falsa que solo los agentes internacionales puedan garantizar la imparcialidad. Las OSC locales y nacionales ya desempeñan funciones de liderazgo a nivel subnacional y se están desarrollando en complejos contextos operativos, dinámicas y relaciones a nivel local (esto lo vemos en nuestro trabajo tanto en Nigeria como en Sudán del Sur). Al parecer, se confía en que los agentes locales gestionen eficazmente la coordinación (con todas sus complejidades) a nivel subnacional, pero no a nivel nacional. ¿Por qué las organizaciones internacionales están dispuestas a invertir recursos humanos en puestos de coordinación nacional, pero no en puestos de coordinación subnacional? Muchos colegas locales nos han sugerido que los agentes internacionales prefieren liderar grupos de coordinación a nivel nacional porque esos puestos gozan de mayor visibilidad e influencia. Otros insinúan que las OING creen que pueden hacer un trabajo mejor que las organizaciones locales. Algunos incluso creen que las OING buscan puestos de liderazgo nacional como una forma de asegurarse el acceso a recursos financieros para sus propios programas.

Los Planes de Respuesta Humanitaria (que definen el enfoque y las prioridades de la comunidad humanitaria) no hablan de cómo se toman las decisiones de liderazgo, ni si existen planes de transición, a pesar de los compromisos del Comité Permanente entre Organismos y del Grupo Temático Mundial sobre Protección de desarrollar planes de transición en el plazo de tres meses a partir del estallido de una crisis y anualmente a partir de entonces. Siguen sin estar claras cuáles son las razones reales de la falta de coordinación a nivel nacional por parte de los agentes locales, pero lo que sí es seguro es que la comunidad humanitaria a cargo de la Protección Infantil puede hacerlo mejor.

### Tres retos

A medida que los grupos de coordinación de la protección infantil y los Equipos Humanitarios en el País preparan sus Planes de Respuesta Humanitaria para 2019, nos gustaría plantear tres retos a nuestros colegas encargados de la coordinación

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

internacional, a todos los miembros del grupo de coordinación de la protección infantil y al sistema de grupos temáticos en general.

**A los grupos de coordinación para la protección infantil:** Incluyan dos o tres puntos en su plan del próximo año que definan explícitamente los acuerdos de liderazgo. Dado que el liderazgo de la coordinación es fundamental para la respuesta humanitaria, los acuerdos de liderazgo deberían aparecer explicados en la estrategia humanitaria. Si los agentes locales no tienen un papel de liderazgo, la estrategia debería señalar qué medidas de transición se están tomando o cuáles son las condiciones previas necesarias que permitan una transición.

**A las OING (especialmente a las que ejercen el coliderazgo):** Comprométanse con una estrategia de tiempo limitado y con recursos para llevar a cabo una transición hacia el coliderazgo local que incluya programas de asesoramiento, tutoría o acompañamiento cuando sea conveniente. Dicha transición debería producirse lo antes posible pero, por supuesto, debería hacerse de forma responsable, reflejada en un calendario. Las OING deberían incluir esta transición en sus actividades de recaudación de fondos y en su asignación de recursos internos.

**A los Donantes:** si los Grupos de Coordinación y las OING no cumplen los dos primeros retos, dejen de financiar sus puestos de coliderazgo y, en su lugar, den prioridad al apoyo directo a los coliderazgos locales.

**Daniel Machuor** [machuorcina@gmail.com](mailto:machuorcina@gmail.com)  
Director Ejecutivo, Community in Need Aid (CINA),  
Sudán del Sur [www.cinasouthsudan.org](http://www.cinasouthsudan.org)

**Umar Abdullahi Maina** [mainaumar62@gmail.com](mailto:mainaumar62@gmail.com)  
Supervisor de Programa, fundación Neem  
Foundation, Nigeria [www.neemfoundation.org.ng](http://www.neemfoundation.org.ng)

Miembros del Grupo de Asesoramiento Estratégico  
del Área de Responsabilidad en Protección Infantil  
(CP AoR)

**Anthony Nolan** [anolan@unicef.org](mailto:anolan@unicef.org)  
Líder Temático de Localización para el CP AoR y  
Especialista en Protección Infantil, UNICEF  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

1. [bit.ly/GPC-child-protection](http://bit.ly/GPC-child-protection)
2. CP AoR Annual Survey 2017 [bit.ly/CPAoR-AnnualSurvey2017](http://bit.ly/CPAoR-AnnualSurvey2017)
3. CP AoR (2010) Normas Mínimas para la Protección de la Infancia en la acción humanitaria páginas 38–39 [bit.ly/CP-Minimum-Standards-es](http://bit.ly/CP-Minimum-Standards-es)
4. Véase IASC (2011, revisado en 2015) *Reference Module for Cluster Coordination at Country Level* [bit.ly/IASC-2015-cluster-coordination](http://bit.ly/IASC-2015-cluster-coordination)
5. Humanitarian Advisory Group (2018) *Drawing on our diversity: Humanitarian leadership* pág. 10 [bit.ly/HAG-diversity-leadership-2018](http://bit.ly/HAG-diversity-leadership-2018)

### Lectura adicional sobre niños desplazados y apátridas

El listado temático de RMF “Desplazamiento infantil” (2016; en inglés) proporciona enlaces a artículos publicados sobre protección infantil en ediciones anteriores de RMF. La mayoría de los artículos están disponibles en inglés, español, árabe y francés en formatos PDF y HTML; los más recientes también están disponibles en formato de audio/MP3 (solo en inglés).

Otros listados temáticos de RMF disponibles: • Yemen • Procesos de paz y construcción de la paz • Latinoamérica y el Caribe • Apatridia • Los rohinyá • Trata y tráfico de personas • Protección en el mar • Juventud • Salud y desplazamiento

Si desea sugerir un tema que cree que sería de interés o de actualidad, envíe un correo electrónico a las editoras a [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk).

[www.fmreview.org/es/listados-tematicos](http://www.fmreview.org/es/listados-tematicos)

### Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

**Lina Abirafeh**  
Lebanese American University

**Nina M Birkeland**  
Norwegian Refugee Council

**Jeff Crisp**  
Independent consultant

**Eva Espinar**  
University of Alicante

**Matthew Gibney**  
Refugee Studies Centre

**Rachel Hastie**  
Oxfam

**Lucy W Kiama**  
HIAS Kenya

**Khalid Koser**  
GCERF

**Erin Mooney**  
UN Protection  
Capacity/ProCap

**Steven Muncy**  
Community and Family  
Services International

**Kathrine Starup**  
Danish Refugee Council

**Emilie Wiinblad Mathez**  
UNHCR

**Richard Williams**  
Independent consultant

# Barbara Harrell-Bond, 1932–2018

La Dra. Barbara Harrell-Bond, profesora emérita, fundadora y directora del Centro de Estudios para los Refugiados, falleció el 11 de julio de 2018.

*Figura de inspiración y mentora de miles de compañeros de profesión, amigos y refugiados de todo el mundo, la humanidad ha perdido a una de las figuras más influyentes en el campo del desplazamiento forzado. Su feroz compromiso resuena aún más profundamente ahora, en una época en la que tanto escasean la compasión por los refugiados y la preocupación por su protección.*

*Ella fue pionera al tratar el tema de los refugiados como un importante campo de interés académico, pero solo en la medida en que los estudios y unos conocimientos rigurosos sirvieran para empoderarles al aportar un compromiso crítico y constructivo con la política y la práctica.*

Profesor Roger Zetter, exdirector del Centro de Estudios para los Refugiados (Obituario completo en The Guardian, el 30 de julio de 2018 [bit.ly/Guardian-BHB-obituary](http://bit.ly/Guardian-BHB-obituary))

Cinco años después de que fundara el Centro de Estudios para los Refugiados en 1982, Barbara Harrell-Bond lanzó la Revista Migraciones Forzadas, entonces conocida como el boletín informativo de la Refugee Participation Network (Red de Participación de los Refugiados).

Estamos orgullosos de continuar con su labor y con su compromiso de defender los derechos de los refugiados. Desde su fundación en 1987, el nombre de la publicación ha cambiado y hemos realizado varios rediseños pero el objetivo de Revista Migraciones Forzadas sigue siendo el mismo que cuando Barbara la creó:

*...establecer un vínculo a través del cual los profesionales, investigadores y encargados de la formulación de políticas puedan comunicarse y beneficiarse de la experiencia práctica y los resultados de las investigaciones de los demás.*

El número de junio de 2019 de RMF rendirá homenaje a Barbara Harrell-Bond y reflejará su trabajo y las causas por las que luchó. Los detalles estarán en línea en [www.fmreview.org/es/proximas-ediciones](http://www.fmreview.org/es/proximas-ediciones)

Si desea ofrecer apoyo financiero para ese número especial, o si puede sugerirnos posibles fuentes de financiación, por favor contacte con las editoras, Marion Couldrey y Jenny Peebles, a través del correo electrónico [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk), o de teléfono: +44 (0)1865 281700.

