

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)¹. 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 dispar².

Solo menos de un tercio de las leyes y políticas se han implementado sin grandes dificultades³. 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

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 respecto⁴.

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 Gobierno⁵.

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 forzados⁶. 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 internos⁷. 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”⁷⁸. 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 Rectores⁷⁹.

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

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.
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
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
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
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
8. IDMC “Law and Policy Database: Colombia” 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

“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.