

El desplazamiento interno en Kenia: en busca de soluciones duraderas

Lucy Kiama y Fredrick Koome

El desplazamiento interno en Kenia ha constituido un reto desde la era colonial pero no ha sido hasta estos últimos años cuando se ha desarrollado un marco jurídico para abordar los problemas de protección de los desplazados internos. El proceso de desarrollo de este marco ofrece algunas enseñanzas útiles para los principales interesados en acciones humanitarias que se encuentren con situaciones similares.

El desplazamiento en Kenia puede rastrearse desde las diversas fuentes que han obligado a los keniatas a trasladarse de sus lugares de residencia habituales en busca de seguridad: el afán de tierras colonial, los efectos punitivos del calentamiento global, el desplazamiento relacionado con el desarrollo, las disputas entre clanes, el robo de ganado y la violencia por razones políticas. Históricamente se sostiene que el desplazamiento masivo de keniatas se inició en 1915 cuando el poder colonial británico estipuló que todas las tierras pertenecían al monarca y que el Gobernador las mantendría en fideicomiso. Mucha de la población indígena se quedó sin tierras y se vio obligada a trabajar en granjas que pertenecían a europeos. Gracias a estos antecedentes pueden entenderse las disputas entre clanes que tuvieron lugar en 1992 y 1997. Por ejemplo, los actos de violencia presenciados durante 1992 fueron consecuencia de la reintroducción de diferentes partidos en la política. Algunos políticos se aprovecharon del descontento por la distribución de las tierras y con la esperanza de privar a sus adversarios de una base de apoyo en “su” distrito electoral, avivaron llamas del odio étnico que provocaron que miles de keniatas fueran expulsados de lo que, hasta la fecha y desde que consiguieran la independencia en 1963, habían llamado “su hogar”.

En la oleada de violencia que se produjo tras las elecciones en 2007-08, un factor significativo fue la misma cuestión de la distribución de los recursos, en especial de las tierras. También se han producido desplazamientos masivos provocados por desastres naturales y por el ser humano. Las inundaciones han destruido hogares y empleos en varios lugares de Kenia. A principios de 2013 las fuertes lluvias en la mayoría del país hicieron que aproximadamente 18.000 personas acabasen desplazadas.¹ También están las constantes refriegas entre los clanes/etnias –a veces motivadas políticamente– que tienen lugar en algunas partes de Kenia. Una comunidad se levanta contra otra y eso lleva a un intento de venganza por parte de los atacados, culminando en un círculo vicioso de violencia que da como resultado heridos, muertes y desplazamientos masivos.

A pesar de todos estos ejemplos de desplazamiento, Kenia no dispone de un marco jurídico o político coherente y global para abordar el problema del desplazamiento interno. Existen numerosas leyes que podrían emplearse para abordar el problema del desplazamiento pero ninguna de ellas se enfoca directamente a la protección y la provisión de asistencia a los desplazados internos y las comunidades afectadas. La respuesta del Gobierno

marzo 2014

al desplazamiento fue apropiada y reactiva. Por ejemplo, durante los actos de violencia que se produjeron durante 2007-08 tras las elecciones, el Gobierno lanzó la Operación Rudi Nyumbani (campana “regreso a casa”) y ofreció pagos ex gratia [caridad] a los afectados. Aunque esta rápida intervención del Gobierno ayudó a aliviar inmediatamente la situación, no tuvo en cuenta la necesidad de soluciones duraderas para los desplazados internos tal como contemplan los Principios Rectores de las Naciones Unidas o la Convención de Kampala.² Es aquí donde las ONG internacionales y las organizaciones civiles de carácter social a nivel local se movilizaron para llenar el vacío para luchar por la necesidad de un enfoque basado en los derechos con el fin de proporcionar asistencia humanitaria y de proteger a los desplazados internos y a las comunidades afectadas.

El desarrollo de una política y de un marco jurídico

El proceso de desarrollo de un marco jurídico para la protección de los desplazados internos se inició de verdad en 2009 cuando se debatieron soluciones duraderas y el establecimiento de un marco político para los desplazados internos en una reunión de principales interesados en acciones humanitarias (entre ellas, ONG internacionales, organizaciones civiles de carácter social, ministerios del Gobierno pertinentes, agencias de la ONU, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia y representantes de las comunidades de desplazados internos). Se formó un grupo de trabajo sobre cuestiones de protección para los desplazados internos gracias a un mandato que aumentaba la capacidad de los actores para abordar las necesidades de protección de dichos desplazados a lo largo y ancho de Kenia. Esto implicó, entre otras cosas, capacitar a los actores gubernamentales en los Principios Rectores de las Naciones Unidas, hacer fuerza y desarrollar un marco político y jurídico para los desplazados internos.

El grupo de trabajo sobre cuestiones de protección configuró un subgrupo de ayuda jurídica para explorar los vacíos legales con respecto a la protección de los desplazados internos y para redactar las provisiones clave de una política para ellos. Tras el foro de revisión nacional de los principales interesados en acciones humanitarias que tuvo lugar en marzo de 2010, se finalizó la creación de la política en colaboración con el Ministerio de Estado para Programas Especiales.³ Mientras tanto un Comité Parlamentario para el Reasentamiento de Desplazados Internos trabajó



Barrio de Kibera, Nairobi, hogar de miles de desplazados internos.

en los aspectos legislativos de la protección de este colectivo, lo que ofreció la oportunidad al grupo de trabajo sobre cuestiones de protección de colaborar con los legisladores en la confección del primer instrumento legal en Kenia que concernía a la protección de los desplazados internos.

El grupo de trabajo sobre cuestiones de protección decidió entonces influir aún más en el proceso fusionando los procesos de formulación política y legislativa. El Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés), como presidente del subgrupo de defensa del grupo de trabajo sobre cuestiones de protección, convocó un taller para el Comité Parlamentario para el Reasentamiento de Desplazados Internos en el que se acordó que el subgrupo de defensa revisaría el borrador del proyecto de ley que este organismo hubiese desarrollado. En la subsiguiente presentación del borrador para su validación en diciembre de 2011, la participación del Ministro de Programas Especiales ofreció a los miembros del grupo de trabajo sobre cuestiones de protección una oportunidad estratégica para presionar a favor del proyecto de ley y para defender la adopción de la política para los desplazados internos (que establecería los objetivos y métodos de implementación dentro del nuevo marco legal). Su efecto fue evidente cuando el ministro no sólo manifestó su apoyo al proyecto de ley durante su debate en la Asamblea Nacional, sino que también introdujo enmiendas de vital importancia como la creación de un fondo humanitario financiado por el Estado para asistir a los desplazados internos.

El Consorcio para los Refugiados de Kenia organizó entonces un taller de sensibilización para asegurarse de que los miembros del comité de empleo y bienestar social apreciaban la importancia del proyecto de ley. Esto tuvo un gran efecto ya que la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley y éste fue ratificado por el Presidente el 31 de diciembre de 2012 a pesar de la apretada agenda del calendario legislativo. La política para los desplazados internos sigue pendiente de adopción⁴ pero los miembros del grupo de trabajo sobre cuestiones de protección están presionando para que la recién estructurada Administración de Programas Especiales presente el borrador correspondiente ante el Parlamento para que se debata.

Las enseñanzas del proceso

La primera enseñanza que merece la pena remarcar es que algunos principales interesados gubernamentales en cuestiones humanitarias necesitan que se amplíen sus capacidades. Muchos actores de fuera del Gobierno dan por sentado que los encargados de crear la política disponen de las herramientas requeridas para realizar su labor pero éste no siempre es el caso.

También es necesario identificar a los actores locales y establecer un marco para coordinar sus actividades. Los logros en Kenia no habrían sido posibles de no haber sido por los esfuerzos conjuntos y coordinados de las organizaciones civiles de carácter social y las ONG internacionales. Numerosas reuniones tuteladas por el grupo de trabajo sobre cuestiones de protección demostraron ser indispensables en la organización de actividades para presionar con el fin de que se promulgara la Ley de Desplazados Internos y se desarrollara una política para este colectivo.

La implicación del Gobierno en el proceso de desarrollo de dicha política resulta crucial, como se vio a raíz del compromiso con el Ministerio de Estado para Programas Especiales, que fue de vital importancia para la aprobación de la Ley de Desplazados Internos. Una consecuencia de esta implicación sería la creación y la utilización de contactos de vital importancia que todavía se utilizan en los esfuerzos para que la política para los desplazados internos sea finalmente adoptada por el Gobierno.

Al mismo tiempo, es necesaria la inclusión y la participación global de todos los actores humanitarios incluidos los desplazados internos, que son los beneficiarios del marco jurídico que, de hecho, faltaba en la experiencia keniana. La consecuencia de esta participación será un

resultado que pertenecerá a todos los implicados, lo que conllevará un mayor apoyo en la fase de implementación de la ley y de la política.

Deben mobilizarse suficientes recursos. Pese a todo, la necesidad de recursos (en términos de financiación y de personal) para el desarrollo, la formación y para ejercer presión supuso un reto en especial para aquellas organizaciones civiles de carácter social que no habían previsto actividades esporádicas en sus planificaciones anuales. Son necesarios muchos recursos para poder influir en la política y en la ley.

Elegir el momento oportuno es importante. Desde el momento de su independencia hasta la oleada de violencia que tuvo lugar en 2007-08 tras las elecciones, nunca se había producido una emergencia de tales proporciones como para justificar un debate sobre el desplazamiento interno; la oleada de violencia que se produjo tras las elecciones tuvo efectos devastadores sobre la población keniana pero supuso una oportunidad para revisar las leyes actuales y proponer políticas y procesos legislativos que aborden el problema.

Conclusión

La experiencia keniana en el hallazgo de soluciones duraderas para el desplazamiento interno ha estado marcada por los desafíos pero también por los éxitos. El principal ha sido la aprobación de la Ley de Desplazados Internos promulgada a pesar del retraso en la adopción de la política. La promulgación de esta legislación constituye un paso muy positivo hacia la fijación de la prevención de desplazamientos internos y de la protección de los desplazados internos dentro de una plataforma política global. Esto también ha hecho de Kenia uno de los pocos países de la región en tener leyes internas sobre el desplazamiento interno.

Lucy Kiama refcon@rckkenya.org es directora ejecutiva del Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés). Fredrick Koome koome@rckkenya.org es director de programa de la oficina filial del Consorcio para los Refugiados de Kenia en Dadaab. www.rckkenya.org

1. Observatorio de Desplazamiento Interno IDP News Alert 18 de abril de 2013 <http://tinyurl.com/IDMC-Kenya-news-13-4-13>
2. Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África <http://tinyurl.com/convencion-kampala>
3. El ministerio encargado de la protección de los desplazados internos en aquel momento.
4. El retraso que hay a la hora de ponerlo sobre la mesa para su debate se debe al cambio de Gobierno en Kenia, ya que se han reestructurado varios ministerios.