

Afganistán consulta sobre una política para los desplazados internos

Nina Schrepfer y Dan Tyler

El reciente compromiso anunciado por el Gobierno de Afganistán de desarrollar una política nacional sobre el desplazamiento interno llega en el mejor momento. Si se lleva a cabo bien durante la transición, ayudará al Gobierno a protegerles mejor y a satisfacer las necesidades de las comunidades de desplazados internos en todo el país.

El desplazamiento interno constituye un fenómeno tan extendido en el espacio y el tiempo en Afganistán que, según el CICR, más del 76% de la población afgana lo ha experimentado. Más o menos a finales de junio de 2012 se estimaba que el número de desplazados internos en Afganistán era de más de 400.000 individuos, una cifra calculada por lo bajo que no incluye a todos los desplazados por catástrofes naturales, a los que se encuentran en zonas urbanas y a quienes no pueden contabilizarse por motivos de seguridad o por no tener acceso a ellos. Hay que reconocer que la cifra real es significativamente mayor. Se sabe que la población de desplazados internos en Afganistán está creciendo de manera significativa, como un reflejo de la actual falta de seguridad que envuelve cada vez más a gran parte del país. A medida que Afganistán va entrando en las últimas fases de planificación de la transición, que deberá completarse en 2014 con la retirada de las fuerzas militares internacionales, la incertidumbre sobre el impacto político, económico y social de la misma puede desencadenar más desplazamientos internos, en especial si las condiciones de seguridad no mejoran a corto plazo.

Como confirma un nuevo estudio de investigación del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC por sus siglas en inglés) y su Observatorio de Desplazamiento Interno¹ (IDMC), los desplazados internos constituyen uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad afgana, muchos de los cuales se escapan de la red de respuesta del Gobierno de este país y de la comunidad internacional debido a las múltiples y complejas barreras que evitan tanto la respuesta como que se consigan

soluciones duraderas. Esto se ilustró de manera más cruda durante la crisis del invierno de 2011/2012, con la muerte de al menos cien bebés y niños en los asentamientos informales de desplazados internos de Kabul, lo que atrajo en gran medida la atención de los medios de comunicación. Estas familias de desplazados urbanos muy visibles, que viven a las puertas de la comunidad de ayuda internacional, recibieron ayuda y atención demasiado tarde y ello provocó que los actores nacionales e internacionales evaluaran urgentemente cómo mejorar la protección de los desplazados internos afganos y la forma de asegurarse de que recibían mejor la asistencia humanitaria.

Hasta la fecha, la respuesta del Gobierno se ha visto limitada por su oposición a la integración local o a que se reasienten en otros lugares, y por su reticencia a reconocer a algunos grupos como desplazados internos, en especial a aquellos que viven en entornos urbanos. Al adoptar políticas que deniegan a los desplazados internos el acceso a la asistencia humanitaria en su lugar de refugio, se ha producido un fracaso colectivo a la hora de proteger sus derechos tal y como establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.² Al mismo tiempo, la mayoría de los analistas coinciden en que la naturaleza descentralizada del estado afgano dificulta que el Gobierno pueda asistir a los desplazados internos en zonas rurales o remotas del país, por no hablar de facilitarles soluciones duraderas. Junto con los actuales retos a la hora de definir el perfil de los desplazados internos en Afganistán debido a un entorno de seguridad al que muchos actores gubernamentales



Ante la llegada del invierno, los desplazados internos se apiñan alrededor de una pequeña fogata en un campamento en el distrito de Dera Ismail Khan, Afganistán.

y humanitarios tienen un acceso limitado, la respuesta nacional e internacional para el desplazamiento interno está por debajo de los estándares fijados por los Principios Rectores, lo que deja a miles de los más desposeídos desprotegidos y sin asistencia.

Instrumentos nacionales para los desplazados internos

Como parte del compromiso del Gobierno de desarrollar una política nacional sobre el desplazamiento interno, el Ministerio de Refugiados y Repatriación ha iniciado un proceso con el objetivo de desarrollar un instrumento nacional que garantice la protección y la asistencia a los desplazados internos en todas las etapas del desplazamiento y a lo largo de todo Afganistán. Como dato importante, el Ministerio ha manifestado su intención de redactar una política global que reconozca y refleje el papel primario y la responsabilidad del Gobierno de Afganistán de prevenir los desplazamientos, asistir y proteger a todos los desplazados internos durante el desplazamiento y ayudarles a encontrar soluciones duraderas adecuadas. Estos compromisos vienen acompañados de unos objetivos que los refuerzan con el fin de garantizar que el Ministerio adquiere las competencias institucionales necesarias para supervisar la coordinación mejorada de los desplazados internos y los mecanismos de respuesta a nivel nacional y provincial.

Como demuestra la experiencia, las políticas nacionales sobre el desplazamiento interno pueden constituir herramientas útiles para que los gobiernos salvaguarden los derechos de los desplazados internos. Pueden asegurar que una planificación mejor ayuda a evitar desplazamientos y a proporcionar una respuesta a los que ya están desplazados. En Colombia, por ejemplo, antes de que se adoptara una primera ley específica para los desplazados internos en 1997, el Gobierno respondió a los desplazamientos forzados de un modo ad hoc e ineficaz. Sobre todo porque al problema se le dio muy poca prioridad y tuvo escasa visibilidad en la esfera pública colombiana. A pesar de algunos fallos en su implementación, la ley colombiana nº 387 de 1997 constituyó un hito puesto que atrajo la atención necesaria hacia el problema de los desplazamientos internos en Colombia, admitía la asistencia humanitaria y las necesidades específicas de protección de los desplazados internos, introdujo un marco de protección estable al reconocer la importancia de un enfoque sobre la respuesta al desplazamiento basado en los derechos, y estableció una configuración institucional nacional cargada con la responsabilidad de asistir y proteger a los desplazados internos.

Los instrumentos nacionales son también herramientas importantes para aquellos gobiernos que buscan facilitar la cooperación a nivel interno y también externo, junto con otros actores nacionales e internacionales. En Afganistán, donde los actores humanitarios internacionales y de desarrollo con frecuencia luchan para aunar esfuerzos en su apoyo a los desplazados internos, la existencia de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno ofrece al Ministerio de Refugiados y Repatriación un medio importante para promover una cooperación eficaz con dichos actores y respaldar la coordinación entre ellos. Tal vez lo más importante para Afganistán sea un instrumento nacional que ofrezca una oportunidad al Gobierno de ayudar a garantizar que la respuesta a los desplazados internos se hace a medida, según las particularidades del contexto del desplazamiento en ese país y haga, por tanto, un uso y asignación de los recursos más racional y efectivo.

El sentido de la propiedad y la consulta nacional

Que el Gobierno de Afganistán haya manifestado intensamente su deseo de desarrollar una política sobre los desplazados internos y solicitado apoyo internacional para conseguir este



Taller para el desarrollo de una Política Nacional sobre el desplazamiento interno.

objetivo, es un paso bien recibido. Sin embargo, como tan frecuentemente ocurre en Afganistán, el vacío entre la política y la práctica suele depender del proceso a través del cual llegue la política. El taller consultivo nacional de dos días (14-15 de julio de 2012) celebrado por el Ministerio de Refugiados y Repatriación en la capital, Kabul, sobre el desarrollo de una política nacional para los desplazados internos fue un indicador prometedor del compromiso del Gobierno hacia su proceso político propio. También supuso una garantía de que el contenido de la política afgana para los desplazados internos incluiría una consulta popular, que sobre todo pondrá a las personas desplazadas como centro del proceso y hará que se escuchen sus opiniones. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, el Dr. Chaloka Beyani, también subrayó durante su intervención en el taller la necesidad imperiosa de una fuerte apropiación nacional y de consultas pertinentes.

Los gobiernos nacionales que deseen abordar el desplazamiento interno a través de un marco político se enfrentarán a importantes obstáculos a la hora de desarrollar e implementar esas políticas. Es inevitable que las dinámicas y el impacto del desplazamiento varíen en gran medida de un lugar a otro del país, entre los entornos urbanos y los rurales y dentro de las provincias. Si no se persigue una consulta pertinente e inclusiva de todos los actores a nivel provincial y de distrito, no será posible determinar el alcance del instrumento previsto ni tampoco de las cuestiones centrales que dicho instrumento tendrá que solucionar; éstas pueden variar considerablemente en distintas áreas. En Afganistán resultará complicado llevar a cabo estas consultas debido a las opiniones dispares de las autoridades nacionales con respecto a la definición de los desplazados internos, las líneas borrosas entre la migración y el desplazamiento, el alto volumen de refugiados retornados incapaces de reasentarse en sus lugares de origen, la escasez de tierras viables y los problemas en los procedimientos para asignar las tierras, y de las reducidas posibilidades de encontrar soluciones duraderas en un momento en que la falta de seguridad sigue vigente.

Estas cuestiones calaron hondo en muchos de los participantes en el taller que tuvo lugar en julio de 2012 en Kabul, donde se remarcó que el principio de responsabilidad y apropiación nacional es un prerrequisito para el desarrollo, la redacción y la implementación de cualquier política futura sobre desplazados internos. Se reconoció que el consenso en estas cuestiones sería un importante punto de referencia para que el Ministerio de Refugiados y Repatriación midiera el progreso hacia estas metas en la política en desarrollo. Para lograr este consenso, tendrá que extenderse una consulta transparente más allá de las autoridades



Taller para el desarrollo de una Política Nacional sobre el desplazamiento interno.

nacionales, provinciales y municipales para incluir a los desplazados internos y a las comunidades de acogida, así como a la sociedad civil a nivel nacional y a los actores humanitarios y de desarrollo internacionales, incluidos los donantes.

Para llegar hasta una política que se considere relevante y goce de una fuerte aceptación entre todos los principales interesados en acciones humanitarias, su elaboración deberá ser también dirigida a nivel nacional. Las experiencias previas nos han dejado claro que una huella internacional demasiado fuerte en el desarrollo de la política llevará a un rápido deterioro de la apropiación nacional y resultará en una política que tendrá que luchar por una implementación efectiva. La apropiación nacional en la política para los desplazados internos debe sostenerse a lo largo del proceso. Para reforzar la apropiación nacional es necesario asegurarse de que todos los ministerios relevantes y el Gobierno de Afganistán creen en el proceso.

Pasos críticos

Mientras que el Ministerio de Refugiados y Repatriación lleva adelante este proceso para la creación de una política nacional para los desplazados internos, existen numerosos pasos críticos que determinarán la calidad del instrumento que resulte del mismo y también su viabilidad a largo plazo durante su implementación.

Un proceso de consulta genuino: El desarrollo de la política para los desplazados internos debería ser liderado a nivel nacional y llevado a cabo mediante consultas a una amplia variedad de los principales interesados en acciones humanitarias. Para ser inclusivo y transparente, el proceso debe basarse en amplias consultas a nivel nacional, provincial y municipal. Sin tales consultas masivas, la política carecerá de legitimidad, relevancia y responsabilidad. En el taller de principales interesados de julio de 2012 sobre el proceso, surgió el impulso para este proceso de consulta. Para mantener este impulso, se podría producir y distribuir un folleto sobre el proceso y el compromiso del Gobierno que sea inclusivo y transparente con el fin de aumentar el interés de los afganos por el proceso de creación de la política para los desplazados internos.

Establecer las competencias: El Ministerio de Refugiados y Repatriación liderará el proceso de la política para desplazados internos. Para ampliar la apropiación nacional del proceso de política y para mantener consultas significativas, el Ministerio necesita que se le concedan las competencias necesarias. Y también que los principales interesados en acciones humanitarias nacionales e internacionales le brinden su apoyo mediante el establecimiento de instituciones menores como un secretariado, un comité de consultas interministerial o un comité de asesoramiento con una buena composición.

Salvaguardar la responsabilidad primaria del Gobierno:

Aunque otros actores nacionales e internacionales podrían ofrecer asesoramiento técnico para dar apoyo al Ministerio de Refugiados y Repatriación, no debe existir una tendencia a que este apoyo le reste al Gobierno su responsabilidad primaria de desarrollar esta política para desplazados internos, dado que la legislación y la aprobación de leyes son tareas inherentemente soberanas.

Necesidades, planes y mecanismos de la consulta: Por motivos de transparencia y rendición de cuentas, el Ministerio que lidere el proceso debe establecer planes y mecanismos que indiquen las necesidades de consulta y una cronología aproximada. En especial, dichos mecanismos de consulta deberían ser adecuados para recibir las reacciones de los actores a nivel provincial y municipal. Entre ellos, además de las autoridades a diferentes niveles, la sociedad civil a nivel nacional, los actores y las organizaciones humanitarias y de desarrollo internacionales (incluidos los donantes), las entidades relevantes del sector privado y, por último aunque no menos importante, las comunidades desplazadas y afectadas por los desplazamientos.

Las opiniones de los desplazados internos: Los desplazados internos deben estar en el corazón del proceso junto con las opiniones de otras comunidades afectadas por los desplazamientos, en especial las de acogida. Con esto se debería garantizar que la política refleja diversas realidades del desplazamiento en las provincias de Afganistán.

Construir una base de conocimiento: Una política para desplazados internos debería reflejar la realidad y, por tanto, depende de la disponibilidad del conocimiento. Una evaluación adecuada de las lagunas de conocimiento resulta de vital importancia para que las investigaciones que las tienen como objeto puedan ser encargadas. El Gobierno debería considerar el volver a perfilar la situación de desplazamiento en Afganistán de modo que se revele información importante sobre el número de desplazados internos y su ubicación; las diferentes causas de desplazamiento en este país; los patrones que sigue; las cuestiones de protección que les preocupan; y las necesidades humanitarias así como las perspectivas de hallar soluciones duraderas. La experiencia obtenida en otros procesos de legislación demuestra que perfilar esta situación puede resultar vital a la hora de documentar los procesos políticos.

Construir sobre las actividades existentes: La ausencia de una política de desplazados internos en Afganistán no significa que no se estén realizando esfuerzos para asistirlos y protegerles en todo el país. Para el desarrollo de una política para desplazados internos resultará de vital importancia crear una cartografía de los principales interesados en acciones humanitarias más relevantes y de sus actividades.

Tratar con los grupos contrarios al Gobierno: La realidad afgana también demanda un enfoque pragmático a la hora de establecer una línea oficial de consulta con las entidades contrarias al Gobierno que controlan territorios en los que los desplazados internos se han exiliado o asentado. Una política nacional que deje fuera a estos desplazados internos enviaría una señal errónea sobre la responsabilidad primaria del Gobierno de asistir y proteger a todos los desplazados de Afganistán. En cualquier caso, los Principios rectores de los Desplazamientos Internos también instan a estos grupos a ponerlos en práctica.³

Salvaguardar el acceso y el espacio humanitario: Se debe prestar especial atención a las cuestiones de acceso humanitario para los actores que quieren satisfacer las necesidades de emergencia de los desplazados internos que viven en áreas en

las que el Gobierno no es capaz de proporcionar una respuesta, y también a la preservación del espacio humanitario.

Todos estos pasos ayudarán al Gobierno de Afganistán a proteger y satisfacer mejor las necesidades de las comunidades de desplazados internos de todo el país.

Las políticas nacionales a nivel internacional

Con una política para desplazados internos, Afganistán entraría dentro del grupo de 20-30 estados que disponen de instrumentos nacionales para los desplazados o que los están desarrollando. Por ejemplo, la República Centroafricana y Nigeria están desarrollando en la actualidad sus instrumentos nacionales para los desplazados internos, y la política y el proyecto de ley llevados a cabo por Kenia ya están listos para su adopción e implementación. Una experiencia positiva con respecto a esta política en Afganistán puede despertar el interés en otros estados de la región también afectados por los desplazamientos.

Es tendencia en cada vez más países el embarcarse en procesos para desarrollar sus propias políticas o leyes nacionales para los desplazados internos, lo que resulta alentador. Para apoyar a las autoridades nacionales, el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados junto con el Proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno han

desarrollado una guía para profesionales sobre derecho y legislación nacional, que en la actualidad se está probando en Afganistán. Esta guía complementa al Manual para Legisladores y Políticos⁴ y explica mediante pasos prácticos los procesos de consulta que llevan a políticas y leyes nacionales. Una vez examinada, esta guía para profesionales servirá a otros gobiernos para desarrollar sus políticas y leyes nacionales sobre desplazamiento interno. Como señaló el antiguo representante del Secretario General de la ONU de derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin: “La Ley importa. No es la solución pero importa. Una ley nacional ordinaria tiene mucho sentido en circunstancias normales pero no en una época en que la crisis humanitaria conlleva desplazamientos internos”.

Dan Tyler daniel.tyler@afg.nrc.no es gestor de protección y defensa de los derechos para el Consejo Noruego para los Refugiados en Afganistán www.nrc.no/?aid=9167595 y Nina Schrepfer nina.schrepfer@nrc.ch es asesora del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados www.internal-displacement.org

1. NRC/IDMC/IIPS/Samuel Hall Consulting, Estudio sobre la protección de los desplazados internos (IDP Protection Study), publicación prevista para septiembre de 2012.

2. www.idpguidingprinciples.org

3. Principio 2 (1).

4. www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/manuals

Recursos

Developing national instruments on internal displacement: A guide for practitioners (Desarrollo de instrumentos nacionales sobre los desplazamientos internos: guía para profesionales, en inglés) Versión piloto – Febrero de 2012 (Consejo Noruego para los Refugiados/ Observatorio de desplazamiento interno)



Protecting Internally Displaced Persons: A manual for law and policymakers (La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos, en inglés) Octubre de 2008 (Brookings-LSE Project on Internal Displacement) Disponible en línea www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/manuals



Developing national instruments on internal displacement: A guide for practitioners (Desarrollo de instrumentos nacionales sobre los desplazamientos internos: guía para profesionales) del Consejo Noruego para los Refugiados/ Observatorio de desplazamiento interno) actualmente en periodo de pruebas en Afghanistan (y próximamente disponible en www.internal-displacement.org/publications).

Esta Guía ofrece asesoramiento a las autoridades nacionales y otros actores sobre cómo desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno, mas orientación durante las diferentes etapas y pasos del proceso. Se tienen en cuenta las diferencias regionales y las particularidades en el marco legal y ayuda a superar las típicas dificultades para la domesticación de las normas regionales e internacionales. La Guía complementa el *Manual for law and policymakers* de 2008 (*Manual para legisladores y políticos*). Mientras que el manual se centra en el contenido de los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno y está dirigido a aquellos que realmente elaboran instrumentos nacionales, el

Manual asiste a las autoridades nacionales y otros actores en el proceso de elaboración de un instrumento nacional para abordar el desplazamiento interno en su país. Así, un uso combinado de ambos instrumentos ayudará a la aplicación de las obligaciones internacionales de los gobiernos hacia los desplazados internos.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos identifican los derechos y garantías pertinentes para la protección de los desplazados internos en todas las etapas del desplazamiento. Proporcionan protección contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para la protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para un retorno seguro, reasentamiento y reintegración. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, los Principios reflejan y se ajustan al Derecho internacional. Los Principios Rectores han sido traducidos a más de 50 idiomas - ver www.brookings.edu/about/projects/idp/gp-page

Versión en idioma pastún disponible en www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GP_Pashtu.PDF

Documentos clave sobre el desplazamiento interno: ver www.internal-displacement.org/publications y ver también www.brookings.edu/about/projects/idp/resources

La **Revista Migraciones Forzadas** incluye artículos sobre el desplazamiento interno en cada edición y ha publicado varios números (en inglés, francés, español y árabe) centrados específicamente en el desplazamiento interno, incluyendo:

Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno
www.fmreview.org/es/principiosrectores.htm

¿En qué momento termina el desplazamiento interno?

www.fmreview.org/es/momento_termina_desplazamiento_interno.htm

