

Desplazamiento interno: reflexiones sobre prevención, protección y soluciones

Samuel Cheung y Sebastian von Einsiedel

Con una cifra récord de personas desplazadas internas, lo urgente de la situación ha despertado una mayor atención internacional y un mayor imperativo para que los Estados y la comunidad internacional actúen. La iniciativa PR20 ha destacado una serie de oportunidades para permitir el tan necesario progreso en la búsqueda de soluciones valientes y concretas.

En los últimos años, el desplazamiento interno ha alcanzado niveles sin precedentes desde la Guerra Fría, con un récord de 45,7 millones de personas desplazadas internas como consecuencia de los conflictos y la violencia a finales de 2019, y 5,1 millones a causa de desastres¹. Esto representa un aumento de casi el doble desde 1998, cuando se adoptaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Este aumento de los desplazamientos internos puede atribuirse al incremento del número, la duración y la letalidad de los conflictos armados en todo el mundo durante la última década, al hecho de que la cifra de desastres relacionados con el clima se haya duplicado en los últimos 20 años en comparación con las dos décadas anteriores, y a la realidad de que los desplazamientos son cada vez más prolongados. Resulta preocupante que el número de personas desplazadas internas vaya a aumentar aún más debido a los efectos adversos del cambio climático, entre otras cosas, ahora que las necesidades y vulnerabilidades de la gente se han visto agravadas por la pandemia mundial de la COVID-19.

Nuevas oportunidades

Si bien las cifras pueden parecer desalentadoras, han surgido nuevas oportunidades para que los esfuerzos colectivos avancen. En primer lugar, los Estados miembros se comprometieron, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a no dejar a nadie atrás, incluidos los desplazados internos que, a menudo, se encuentran entre los más rezagados. Y el número de Estados afectados por los desplazamientos que están desarrollando leyes y políticas sobre el desplazamiento interno ha aumentado considerablemente, en los últimos años, en especial los que ratifican o incorporan a su legislación nacional la Convención de Kampala. En segundo lugar, los organismos de la ONU también han demostrado un compromiso renovado por abordar el

desplazamiento interno, incluido ACNUR con su política de 2019 sobre los desplazados internos² que reafirma sus compromisos con este colectivo. A nivel del sistema en general, el establecimiento por parte del secretario general de las Naciones Unidas de un Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno³ con una fuerte representación de los Estados afectados por los desplazamientos ha aportado un nuevo impulso y optimismo al debate.

Y en tercer y último lugar, estamos viendo prometedoras prácticas y enfoques innovadores sobre el terreno por parte de los Gobiernos afectados por el desplazamiento, de las autoridades locales, de los organismos de la ONU y de otros que, a menudo, trabajan juntos para promover soluciones duraderas para el desplazamiento interno. El Plan de Acción PR20 para impulsar la prevención, la protección y las soluciones para los desplazados internos⁴ ha demostrado que unir fuerzas permite identificar y fomentar de manera más efectiva las buenas prácticas y promueve una acción más inclusiva y estratégica. Si se amplían, estas prácticas y nuevos enfoques tendrán el potencial de reducir significativamente el número de personas en situación de desplazamiento prolongado.

La prevención

Estas prácticas y enfoques, muchos de los cuales se presentan en esta sección especial de RMF, pueden clasificarse de forma útil en los tres elementos que componen el lema del PR20: “prevenir, proteger, resolver”. En lo que respecta al primer elemento, una sólida prevención de los conflictos y la mitigación del cambio climático constituirían, por supuesto, las medidas más eficaces y sostenibles para evitar los desplazamientos internos. Aunque tales medidas puedan parecer fuera de alcance —al menos a corto plazo—, en vista del estado de la política mundial, contamos con las herramientas y los conocimientos para reducir futuros desplazamientos internos, especialmente los causados por desastres.



ACNUR/Gloria Ramazan

Desplazada interna trabaja con su familia de acogida que le está ayudando a construir su nuevo hogar, como parte del proyecto de viviendas de ACNUR en la provincia de Kivu del Norte, RDC.

Debemos priorizar la inversión en nuestras capacidades para seguir permitiendo unos planes de emergencia que tengan en cuenta el desplazamiento, la adaptación al clima y la reducción del riesgo de desastres, prestando especial atención al fortalecimiento de la capacidad de resiliencia de las comunidades vulnerables. Por desgracia, estas áreas siguen estando infrafinanciadas y no están convenientemente dirigidas a los países y poblaciones con mayor riesgo. En 2020, los 15 países más vulnerables a los efectos del cambio climático —de los que 11 fueron objeto de un llamamiento humanitario interinstitucional— recibieron solo el 5,8 % de la financiación mundial asignada por los fondos de adaptación multilaterales⁵.

Se ha observado que las acciones preventivas y, especialmente, la financiación basada en la previsión fortalecen la capacidad de recuperación de las poblaciones vulnerables y previenen las condiciones que dan lugar a los desplazamientos, por ejemplo, dotando a las personas vulnerables de los medios para adaptarse a una sequía inminente⁶. La prevención también implica un análisis de las causas fundamentales, como el modo en que el cambio climático puede al mismo tiempo provocar desplazamientos, contribuir a los conflictos que desembocan en los desplazamientos, así como exacerbar las condiciones de desplazamiento existentes⁷.

La protección

La acción del segundo elemento del lema del PR20 (proteger) sigue siendo sumamente importante, ya que cada año sigue habiendo millones de nuevos desplazados que se suman a los que ya viven en situaciones de desplazamiento prolongado y se enfrentan a graves desafíos en materia de protección. Burkina Faso sería un ejemplo, donde el conflicto ha provocado la crisis de desplazamiento que más rápido ha crecido en África; Siria es otro, nueve años después siguen en guerra; y luego están lugares como Colombia, la República Democrática del Congo y Yemen, y muchos otros donde la protección de los desplazados internos no puede esperar más.

Entre los factores clave para la protección estarían los compromisos de reforzar el respeto del derecho internacional humanitario en conflictos y desastres, y una colaboración que tenga en cuenta la mayor vulnerabilidad de las personas desplazadas, incluidas las intersectoriales, por ejemplo, para las mujeres y las niñas, los hombres y los niños, las personas con discapacidad, las personas mayores o las comunidades marginadas. Con los Principios Rectores como base, la protección también funciona mejor cuando se integra desde la prevención hasta la respuesta de emergencia; cuando se aplica la “centralidad de la protección” (es decir, la colocación de la protección en el centro de toda la acción humanitaria⁸) al contexto local y se implementa a nivel práctico mediante el establecimiento de prioridades concretas y alcanzables para toda la comunidad humanitaria; y cuando la participación de las comunidades desplazadas forma parte integrante de la toma de decisiones. Dado que, a nivel global, los desplazamientos son a día de hoy más urbanos que rurales, la protección de los desplazados internos debe tener cada vez más en cuenta las diversas dimensiones demográficas, históricas, medioambientales, económicas, sociales y políticas de los contextos urbanos, sin mencionar los efectos colaterales de las guerras urbanas en las ciudades, las repercusiones a largo plazo de los desastres naturales en los barrios y los sistemas locales de vivienda y de tenencia de la tierra.

La promoción de soluciones duraderas

A la hora de promover las soluciones (el tercer elemento del lema del PR20), hay dos ingredientes fundamentales para avanzar. El

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

primero, de especial interés para el Panel de Alto Nivel, es reforzar el compromiso de los Estados afectados por los desplazamientos de cumplir con su responsabilidad básica de abordar el desplazamiento interno dentro de su territorio. Aunque tal compromiso tendría que surgir por parte de los propios Estados y entre ellos, la comunidad internacional puede incentivar la voluntad política de diversas maneras, haciendo hincapié en los beneficios económicos y de desarrollo abordando los desplazamientos internos; promoviendo la adopción de leyes y políticas sobre los desplazados internos; ayudando a los países afectados a generar las pruebas y datos necesarios sobre la ubicación, la demografía y las necesidades de los desplazados internos; y ayudando a desarrollar las competencias nacionales para liderar dichas intervenciones.

El segundo factor clave para promover soluciones duraderas radica en el refuerzo de unas alianzas y una colaboración efectiva en los sectores humanitario y de desarrollo con el fin de ayudar a los desplazados internos a volver a la normalidad, mantener su dignidad y de garantizar su autosuficiencia. Los compromisos asumidos en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 de cara a reforzar la colaboración entre la asistencia humanitaria y el desarrollo, así como la reciente reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (con su revitalización del sistema de coordinadores residentes, haciendo que estos sean más independientes y estén más empoderados) han creado una infraestructura propicia para trabajar en la brecha entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Las iniciativas para buscar soluciones duraderas en Somalia y Etiopía, fijadas en las oficinas de los coordinadores residentes, ofrecen útiles plantillas para aplicar los enfoques basados en la iniciativa “Una ONU” a los desplazamientos internacionales en otros lugares. Mientras tanto, los donantes tendrán que hacer lo mismo dotando de una mayor coherencia a sus corrientes de financiación que, al bifurcarse, hacen que sea complicado financiar algunas intervenciones —como las soluciones duraderas— que se sitúan en el límite entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo.

Del mismo modo, es necesario que se dé a nivel nacional una colaboración entre la corriente humanitaria y la del desarrollo. Resulta alentador que varios Gobiernos afectados por los desplazamientos también hayan desarrollado enfoques

desde la “perspectiva de la Administración en su conjunto” que reflejan los retos multidisciplinares de abordar el desplazamiento interno. Lo más importante es que tendrán que garantizar el acceso de los desplazados internos a los planes de la seguridad social y su inclusión en los planes nacionales de desarrollo.

El camino hacia el futuro

¿Cómo aprovechar estas oportunidades y mantener el impulso? Está claro que los Gobiernos y los Estados siguen estando al frente, con el apoyo de la comunidad internacional, de la necesidad de reforzar e implementar su compromiso de abordar el desplazamiento interno, desde los planes de preparación de cara a emergencias hasta las soluciones. Inicativas como el PR20 desempeñan su papel a la hora de fomentar la colaboración entre regiones y continentes, y de identificar buenas prácticas. Tanto la colaboración como las buenas prácticas tienen un inmenso potencial para ser ampliadas, y para generar y respaldar compromisos sólidos que ayuden a fomentar la prevención, la protección y las soluciones para las personas desplazadas.

Samuel Cheung cheung@unhcr.org

Jefe de la Sección de Desplazamiento Interno, ACNUR www.unhcr.org

Sebastian von Einsiedel

Sebastian.einsiedel@un.org

Asesor superior sobre Desplazamiento Interno, OCHA www.unocha.org

Samuel Cheung y Sebastián von Einsiedel son copresidentes del PR20.

1. IDMC Global Report on Internal Displacement (Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno) 2020 www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/
2. ACNUR (2019) *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement* bit.ly/UNHCR-IDP-Policy-2019
3. www.un.org/internal-displacement-panel/
4. bit.ly/PR20-plan-de-accion
5. Notre Dame ND-Gain Index, disponible en <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>; los datos sobre los desembolsos realizados por fondos de adaptación multilaterales, pueden consultarse en bit.ly/ClimateFundsUpdate; OCHA Global Humanitarian Overview 2020 bit.ly/GHO-2020
6. Véase, por ejemplo, IFRC (2018) “Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia”, DRR in Action Case Study (DRR en acción - estudio de caso) bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia
7. Véase minisección Causas Profundas de RMF www.fmreview.org/es/retorno
8. bit.ly/Centrality-of-Protection