

La aplicación del marco del IASC en Somalia y Sudán

Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas (DSWG, por sus siglas en inglés) en Somalia, DSWG en Sudán, Margharita Lundkvist-Houndoumadi y Jasmine Ketabchi

El análisis de cómo se ha utilizado el marco del IASC a lo largo de la década, desde su lanzamiento en 2010, ofrece algunas reflexiones que pueden ser útiles para quienes trabajan para lograr soluciones duraderas a los desplazamientos internos.

En este artículo, se examina el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos¹ (en adelante, Marco del IASC) como brújula para avanzar hacia soluciones duraderas en contextos en los que el desplazamiento está vinculado a la discriminación, los desequilibrios de poder y la desigualdad de oportunidades en el acceso a los derechos. El Marco articula principios clave, define criterios para medir las soluciones duraderas priorizando el compromiso con las comunidades afectadas por el desplazamiento y las alianzas entre múltiples interesados formalizadas por los Gobiernos y los actores humanitarios, de paz, de derechos humanos y de desarrollo.

Desde su lanzamiento en 2010, el Marco del IASC se ha convertido en un referente acreditado sobre soluciones duraderas. A nivel nacional, numerosas leyes y políticas se nutren de sus elementos, como en el caso de Níger, Afganistán, Kenia, Sri Lanka, Somalia y Sudán del Sur. A nivel mundial, los criterios del Marco se materializaron en la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas², en 2018, y en, 2020, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ratificó las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos³ (IRIS, por sus siglas en inglés) que incluyen enfoques para la medición de las soluciones duraderas basados en el Marco del IASC. A nivel regional, se han desarrollado diversos enfoques contextualizados, como el Marco del ReDSS⁴ en el este y en el Cuerno de África.

Para conmemorar el décimo aniversario del lanzamiento del Marco del IASC, este artículo hace un repaso de las enseñanzas extraídas de la aplicación de sus disposiciones en Somalia y en Sudán, donde se han centrado en las soluciones duraderas durante muchos años. En las siguientes secciones, se aborda la puesta en práctica de los criterios y principios del Marco en ambos países. Las reflexiones finales sobre la aplicación del Marco del IASC destacan: a) la necesidad de establecer

alianzas para asegurar los enfoques de abajo arriba y de arriba abajo; b) la importancia predominante de la naturaleza voluntaria y no discriminatoria de las soluciones; y, por último, c) la necesidad de compartir las capacidades y de comprometerse constantemente por lo que respecta a los principios y las definiciones para aumentar la coherencia de la respuesta y de la acción colectiva.

Estudio de caso: Somalia

Dar solución a los desplazamientos mediante el establecimiento de alianzas con actores humanitarios, de desarrollo y de paz ha sido prioritario para el Gobierno Federal de Somalia y para la comunidad internacional desde 2016⁵. Al principio, el Marco del IASC guio el despliegue de los ejercicios de creación de perfiles en Mogadiscio y Hargeisa, lo que creó una base empírica para priorizar las soluciones duraderas en el octavo Plan Nacional de Desarrollo. Posteriormente, el ReDSS y consorcios de ONG emplearon una selección de indicadores de soluciones duraderas extraída directamente de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas y del Marco del ReDSS para implementar tres proyectos basados en soluciones duraderas. Buscaban evidencias que sirvieran de base para la planificación y la reintegración de los desplazados internos y de los retornados en Mogadiscio, Kismayo y Baidoa.

La puesta en marcha del Marco del IASC en estos lugares ha evidenciado la importancia de centrarse en la cohesión social y en la no discriminación como elementos cruciales para el éxito de las intervenciones para buscar soluciones duraderas. Sin embargo, es necesario un enfoque de arriba abajo para medir los progresos en materia de soluciones duraderas como complemento del análisis de abajo arriba sobre el terreno, en especial para evitar el enfoque previsto de las soluciones duraderas. El uso de las definiciones, principios e indicadores basados en los criterios del Marco del IASC ayudó a fundamentar los documentos estratégicos del Gobierno; la inclusión de las

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

disposiciones de dicho marco en las políticas nacionales de Somalia fue una novedad importante que se derivó de este enfoque.

Se espera que la Estrategia Nacional de Soluciones Duraderas de Somalia (que estará disponible próximamente) amplíe la puesta en práctica de las disposiciones del Marco del IASC en todo el país, reforzando así los vínculos con el estado de derecho, la estabilización, la justicia, la seguridad y el desarrollo económico. Esta valoración más sistemática del Marco del IASC es el resultado de cuatro años de compromiso, un cambio progresivo hacia unos procesos dirigidos por el Gobierno tanto a nivel local como nacional, y la ampliación del desarrollo de la capacidad a los socios internacionales, el Gobierno y la sociedad civil.

Estudio de caso: Sudán

Hallar soluciones duraderas al desplazamiento interno en Sudán es una de las diez prioridades del Gobierno de transición. Entre 2017 y 2019, el Gobierno y la comunidad internacional se embarcaron en un esfuerzo conjunto para respaldar las soluciones duraderas en El Fasher (en Darfur del Norte) y Um Dukhun (Darfur Central), con el fin de pasar de la prestación de ayuda humanitaria a una programación más sostenible a largo plazo para los desplazados internos y las comunidades de acogida. Esto dio lugar a dos proyectos piloto, en los que se adoptó un enfoque por áreas para la búsqueda de soluciones duraderas basado en la zona y un proceso de cinco etapas que prioriza la recopilación exhaustiva de pruebas, y las consultas y la planificación conjunta con las comunidades afectadas por los desplazamientos como base para los programas de soluciones duraderas. El Marco del IASC sirvió de base para el análisis, la metodología y el diseño de una programación conjunta.

A nivel local, en el proyecto piloto rural llevado a cabo en Um Dukhun se elaboraron planes de acción basados en esa zona para abordar las trabas a las que se enfrentaban las soluciones duraderas. Dichos planes se basaron en consultas con las comunidades afectadas por los desplazamientos y contaron con la aceptación de las partes interesadas pertinentes, entre ellas las autoridades locales. El proyecto piloto urbano de El Fasher⁶ fue un ejercicio de colaboración multisectorial para la elaboración de perfiles realizado conjuntamente por el Gobierno, el Banco Mundial, la ONU, donantes y ONGI (representadas a través del Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas) y desplazados

internos que residen en los campamentos de Abu Shouk y El Salam. Los actores humanitarios y de desarrollo trabajaron por primera vez con las autoridades locales para generar datos de alta calidad, combinando un análisis socioeconómico de la situación de los desplazados internos y de sus vecinos con un análisis de los requisitos más amplios de planificación urbanística.

En estos casos, como en el de Somalia, era evidente que el análisis y la planificación locales y de abajo arriba debían complementarse con una estrategia nacional de arriba abajo para garantizar que todas las partes interesadas se pusieran de acuerdo acerca de los conceptos, principios y criterios de las soluciones duraderas. Tomando como base las enseñanzas extraídas de los proyectos piloto en Darfur, ahora se están expandiendo los esfuerzos para respaldar la planificación de soluciones duraderas en siete estados de Sudán. Este enfoque garantizará más tarde que los actores y autoridades del país obtengan resultados que puedan compararse y analizarse conjuntamente con el fin de diseñar una política de apoyo a las soluciones duraderas.

Retos y lecciones

Diez años después de su publicación, el Marco del IASC es ampliamente conocido entre las organizaciones que trabajan en la búsqueda de soluciones duraderas y les proporciona una base sólida. Sin embargo, hay varios retos que deben ser abordados y lecciones que deben tenerse en cuenta cuando se ponga en práctica el Marco del IASC.

Una evaluación externa⁷ del análisis de perfiles realizado en El Fasher destacó que las partes interesadas no entendían del mismo modo cuál era la definición internacionalmente aceptada de soluciones duraderas. En Somalia, en cambio, se había trabajado en la contextualización de las definiciones y principios del IASC y se había llegado a un acuerdo con el Gobierno, lo que sustentaba la labor centrada en las soluciones descritas anteriormente. En el trabajo en los asentamientos también se ha puesto de relieve la importancia de incorporar lo que se entiende a nivel local por esos principios. Es fundamental entender de la misma manera las definiciones y principios al emprender procesos de soluciones duraderas para paliar las diferencias en las expectativas y fundamentar la coordinación.

A menudo, los actores se centran en las soluciones geográficas esbozadas en el Marco del IASC (retorno, estancia, asentamiento en otro lugar) en vez de hacerlo en los principios

de no discriminación y el carácter voluntario de alcanzar soluciones duraderas descritos en el Marco, con lo que, a menudo, se obvía el hecho de que alcanzar soluciones duraderas suele ser un proceso largo y complicado que va más allá del asentamiento físico. Según el Marco del IASC, “se logra una solución duradera cuando los desplazados internos ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección vinculadas a su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ninguna discriminación fruto de su desplazamiento”. Es de vital importancia centrarse en el carácter no discriminatorio y voluntario de las soluciones y medir la integración local —ya sea en el lugar donde las personas se encuentren tras desplazarse o al que hayan regresado— como proceso para superar las vulnerabilidades vinculadas al desplazamiento.

Tanto en Somalia como en Sudán, se ha demostrado la importancia de combinar un enfoque de arriba abajo con otro de abajo arriba. Lo ideal sería que las soluciones duraderas se abordaran desde una perspectiva conceptual y operativa, tanto a nivel nacional como local, y que se tuvieran en cuenta las estadísticas oficiales y en los datos operativos, con el fin de garantizar su interfuncionalidad y una mayor eficiencia. Estos procesos dependen de una compleja dinámica gubernamental en la que la alineación de las acciones a nivel nacional y a nivel local pueden no ser simultáneas, sino que podrían requerir una secuenciación. La clave de estos esfuerzos es la alineación de las definiciones y los indicadores, y en esta área las IRIS están haciendo una contribución muy importante.

La medición del progreso hacia las soluciones tanto en Sudán como en Somalia se basó en la comparación de la situación de la población desplazada con la de la población que no lo estaba (más que con los estándares mínimos). Este enfoque ha demostrado ser una base efectiva para medir las soluciones y también sirvió de sustento a los enfoques por áreas que se han visto en ambos estudios de caso. A través de estos enfoques por áreas, la cohesión social, que no es un criterio del Marco del IASC, se ha identificado como un factor clave adicional en los procesos de integración local más allá de los ocho criterios de dicho marco, y algo que debe incluirse en el análisis y la respuesta.

DSWG Somalia Teresa.delministro@one.un.org
DSWG Sudán elmikh@unhcr.org

Margarita Lundkvist-Houndoumadi
lundkvist@jips.org

Asesora senior de creación de perfiles, JIPS
www.jips.org

Jasmine Ketabchi ketabchi@unhcr.org
Responsable de Soluciones Duraderas, ACNUR
www.unhcr.org

1. bit.ly/IASC-Framework
2. <http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>
3. bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
4. Regional Durable Solutions Secretariat <https://regionaldss.org/>
5. Esto se encontraba en el corazón de la Iniciativa para buscar Soluciones Duraderas, que contaba con el respaldo de partes interesadas clave como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
6. UNCT, Gobierno de Sudán, JIPS, Banco Mundial (2019) *Progress towards Durable Solutions in Abou Shouk and El Salam IDP camps, North Darfur Sudan* bit.ly/DSWG-North-Darfur-2019
7. Jacobsen K y Mason T B (2020) *Measuring Progress Towards Solutions in Darfur* bit.ly/Jacobsen-Mason-Darfur-2020



La Compilación de Prácticas para Prevenir, Abordar y Resolver los Desplazamientos Internos de la iniciativa PR20

Para reforzar la colaboración con respecto a los desplazamientos internos y catalizar más acciones para las personas desplazadas internas en todo el país, la iniciativa PR20 ha respaldado algunos logros de distintas formas. Entre ellas se incluye el establecimiento de una plataforma para compartir las experiencias y enseñanzas aprendidas sobre el desplazamiento interno. La **Compilación de Prácticas** para Prevenir, Abordar y Resolver los Desplazamientos Internos de la iniciativa PR20 reúne la mejor información acerca de los desplazamientos internos que se ha compartido y generado en los tres años de vida de dicha iniciativa, y presenta más de veinte ejemplos de políticas y prácticas operativas nacionales con sus enseñanzas y recomendaciones.

Este informe de la iniciativa PR20 fue publicado a finales de noviembre de 2020 y estará accesible a través de la web www.gp20.org, de Twitter siguiendo a @GP2064215284 o escribiendo a gp20@unhcr.org.