

Suplemento:

PR20: lecciones y buenas prácticas sobre el desplazamiento interno

Esta presentación especial ofrece una serie de reflexiones sobre las lecciones y las buenas prácticas derivadas del Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020 (**Plan de Acción PR20**). Los ocho artículos, y los estudios de caso, han sido publicados como parte del número 65 de Revista Migraciones Forzadas, que está disponible en español, inglés, árabe y francés en www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados.

Este folleto independiente está disponible en línea, sin coste alguno, en español, inglés, árabe y francés. La versión en español se encuentra disponible en www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados/PR20.pdf. Por favor, siéntase libre de difundirlo o imprimirlo (si lo imprime, tenga en cuenta que el formato es A5 y utilice la configuración de su impresora para folletos).

Queremos dar las gracias a Nadine Walicki y Samuel Cheung (ACNUR) por su ayuda, y al ACNUR por su apoyo financiero para este suplemento.

Prólogo : Prevenir, proteger, resolver – reflexión sobre el Plan de Acción PR20

Cecilia Jimenez-Damary (Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos)

Desplazamiento interno: reflexiones sobre prevención, protección y soluciones

Samuel Cheung y Sebastian von Einsiedel (ACNUR / OCHA)

El potencial de la ley nacional de Sudán del Sur sobre protección y asistencia a los desplazados internos

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang y Rose Mwebi (LSE / Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres de Sudán del Sur / IGAD)

El uso de enfoques colaborativos para mejorar los datos acerca de los desplazamientos internos

Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruwu Wathum y Damien Jusselme (JIPS / IDMC / ACNUR / OIM)

Estudios de caso sobre Uganda, Colombia, Yemen y El Salvador

Priorizar la participación de los desplazados internos a la hora de impulsar soluciones

PR20 Colombia

Reflexiones sobre las experiencias de los Estados en la región de la IGAD

Charles Obila y Ariadna Pop (IGAD / Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Suiza)

Prevención y preparación para el desplazamiento en el contexto de un desastre

Barbara Essig, Sebastien Moretti y Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (IDMC / Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja / PDD)

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 (DSWG Somalia / DSWG Sudán / JIPS / ACNUR)

PR20 PREVENIR
PROTEGER
RESOLVER



Prólogo: Prevenir, proteger, resolver: reflexión sobre el Plan de Acción PR20

Cecilia Jimenez-Damary

Al final del Plan de Acción PR20 trienal, aplaudo los importantes logros alcanzados por los Estados y otros agentes, y confío en la continuidad de nuestro compromiso compartido para fomentar la protección de los derechos de los desplazados internos.

Lanzados, en 1998, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos representan un hito importante en la normativa internacional para la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Para conmemorar el 20^o aniversario de los Principios Rectores, en 2018 lancé el Plan de Acción PR20 para el avance de la prevención, protección y soluciones para los desplazados internos (que durará tres años) con otras partes interesadas en acciones humanitarias y con el inestimable apoyo de los Gobiernos de Austria, Honduras y Uganda.

Este año 2020, el Plan de Acción PR20 llega a su fin habiéndonos ofrecido en los tres últimos años un cofre del tesoro lleno de experiencias, lecciones aprendidas y relaciones nuevas y fortalecidas. Agradezco a *Revista Migraciones Forzadas* esta oportunidad de exponer los resultados. En los artículos que aquí se incluyen, se analizan algunas de las iniciativas emprendidas durante este tiempo y se ofrecen recomendaciones sobre cómo avanzar, esenciales tanto para apuntalar los éxitos como para afrontar los actuales y futuros retos. Agradecemos a los autores que hayan dado a conocer sus trabajos y conocimientos de este modo.

La iniciativa PR20 tiene por objeto concienciar acerca de los Principios Rectores y fomentar las labores que se están llevando a cabo sobre el terreno. También pretende poner de relieve aquellas cuestiones en materia de protección que afectan a los desplazados internos y que requieren un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional; a saber:

- Reforzar la participación de los desplazados internos en las decisiones que les afectan.
- Impulsar el fortalecimiento del derecho y de las políticas para los desplazados internos en todo el mundo, también mediante la incorporación de los Principios Rectores a las legislaciones nacionales.
- Aumentar la capacidad de los Estados y de otros actores para recopilar, analizar y utilizar

datos que sirvan para la protección de los desplazados internos.

- Centrarse más en la búsqueda de soluciones, especialmente para las situaciones prolongadas de desplazamiento interno.

El Plan de Acción PR20 hace hincapié en la colaboración entre múltiples partes interesadas a nivel internacional, regional y nacional, centrándose en la implementación nacional y local necesaria para respaldar a los Estados en el ejercicio de su responsabilidad de proteger a los desplazados internos. Estados miembros de la ONU, organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil han participado en el Plan de Acción, que fue aprobado por el Comité Permanente entre Organismos.

El Plan de Acción PR20 fue lanzado con el lema “prevenir, proteger, resolver”. Esas palabras encierran el espíritu de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, unos principios que todavía resuenan y siguen siendo relevantes en la vida diaria de los desplazados internos y de las comunidades afectadas. El lema “Prevenir, proteger, resolver” también hace hincapié en la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos humanos de los desplazados internos, en la paz, en la violencia y en la guerra, como parte de las obligaciones internacionales que deben cumplir en el ejercicio de su soberanía.

De hecho, con el constante aumento del número de desplazados internos y de las situaciones de desplazamiento interno en muchos países y contextos diferentes de todo el mundo, “prevenir, proteger, resolver” seguirá siendo un lema pertinente en nuestra labor compartida de defensa de los derechos humanos de los desplazados internos. El Plan de Acción PR20 ha demostrado que, con voluntad política, podemos conseguir más. Continuemos haciéndolo con más sabiduría y con un mayor compromiso.

Cecilia Jimenez-Damary idp@ohchr.org

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos

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. Iniciativas 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

El potencial de la ley nacional de Sudán del Sur sobre protección y asistencia a los desplazados internos

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang y Rose Mwebi

Sudán del Sur se enfrenta a grandes y complejos retos humanitarios, pero la reciente redacción de una ley nacional sobre los desplazados internos refleja la renovación del compromiso y la perspectiva para proteger a sus ciudadanos.

En junio de 2020, había más de 1,67 millones de personas desplazadas internas en Sudán del Sur, mientras que 2,2 millones de sursudaneses eran refugiados en los países limítrofes. Más de 200 000 desplazados internos se encuentran alojados en emplazamientos de protección de civiles de la UNMISS. El ex-Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, emprendió, en 2013, una misión a Sudán del Sur y reportó que carecía de las competencias y preparación institucional adecuadas para evitar y dar respuesta a los desplazamientos internos a corto, medio y largo plazo. En concreto, la misión recomendó un marco político integral para Sudán del Sur.

En otros informes, se destacó la necesidad acuciante de aplicar medidas de prevención y se señaló que los problemas de protección de los desplazados internos en Sudán del Sur se derivaban de las causas complejas y superpuestas del conflicto. Muchos desplazados internos habían tenido que desplazarse en repetidas ocasiones por distintas causas a la vez, como la violencia entre comunidades, los problemas de seguridad y los desastres naturales. El coste humano de este conflicto es inmenso y se caracteriza por las violaciones de los derechos humanos, la selección de civiles como objetivo de los ataques de grupos armados y el desplazamiento forzado de civiles.

2018: un año crucial

En lo que resultó ser un año notablemente significativo para la protección de los desplazados internos, Sudán del Sur se embarcó, en 2018, en el desarrollo de una ley nacional sobre los desplazados internos a la que llamó Ley para la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internas de 2019. El proyecto de ley, una iniciativa del Gobierno de Sudán del Sur a través de su Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres (MHADM, por sus siglas en inglés) y de comités parlamentarios, tenía como objetivo incorporar a la legislación nacional la Convención de Kampala de 2009, así como los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 para que fueran aplicables a Sudán del Sur.

Este proceso de formulación de una ley nacional para los desplazados internos, impulsado y respaldado por la iniciativa PR20, ha dado lugar a que el Gobierno de Sudán del Sur ratifique la Convención de Kampala. Y a nivel mundial, la adopción del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) por parte de Sudán del Sur y su compromiso de implementarlo brindan la oportunidad de alcanzar soluciones integrales para los sursudaneses desplazados. Estos avances eran un indicativo del compromiso del Gobierno de fomentar la protección de los desplazados internos y de redoblar los esfuerzos para poner fin a la actual situación de desplazamiento. El exministro de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, Hussein Mar Nyuot, cuando remitió el proyecto de ley al Ministerio de Justicia, señaló que la legislación nacional también reforzaría la implementación (que ya se encontraba en curso) del Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS, por sus siglas en inglés) firmado en 2018. El R-ARCSS contempla el retorno y la reintegración de los refugiados y desplazados internos como un elemento integral del proceso para alcanzar una situación de paz duradera en Sudán del Sur.

Reflexiones sobre el desarrollo de la legislación nacional

Los encargados en redactar la ley nacional adoptaron un enfoque participativo para determinar mejor las necesidades de los desplazados internos y los retos del Gobierno a la hora de responder adecuadamente a los desplazamientos internos. El Plan de Acción PR20 ofrecía los mecanismos de coordinación necesarios para los principales interesados en acciones humanitarias y para la participación de los desplazados internos (y la evaluación de sus necesidades). Los socios de Sudán del Sur del PR20, dirigidos por el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y por ACNUR, congregaron a una serie de interesados en acciones humanitarias, entre ellos ministerios y departamentos gubernamentales competentes,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

actores humanitarios y de desarrollo, círculos académicos, la sociedad civil, los desplazados internos, la Unión Africana, donantes y otras partes interesadas, con lo que se garantizó un enfoque que abarcaba a toda la sociedad. En este proceso, es importante que quienes dirigen las consultas con los altos responsables gubernamentales de la formulación de políticas tengan conocimientos especializados en la elaboración de leyes sobre el desplazamiento interno.

En cuanto al proceso real, en julio de 2018, ACNUR y el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres convocaron, en primer lugar, un taller de derecho y política al que se invitó a desplazados internos. Este taller marcó el punto de partida de las consultas con desplazados internos y altos funcionarios del Gobierno, ayudó a mejorar su nivel de comprensión del proceso de elaboración de las leyes sobre los desplazados internos y a impulsar su base de conocimiento para garantizar que su participación fuera informada y efectiva. A continuación, se celebró un acto de “aprobación” en el que los funcionarios del Gobierno ratificaron la envergadura del proceso, algo importante para impulsar la voluntad política hacia la legislación. Además, la participación de los ministerios competentes, tanto a nivel técnico como ministerial, permitió un intercambio en cuestiones prácticas relativas a la coordinación de la protección y la asistencia a los desplazados internos que, a su vez, sirvió de apoyo para el desarrollo de las disposiciones institucionales enmarcadas en la legislación nacional. La participación de este colectivo en el proceso se amplió luego mediante consultas en todo el país dirigidas por ACNUR con los desplazados internos y las comunidades de acogida. Esto resultó de vital importancia para fundamentar el anteproyecto de ley.

Por ejemplo, durante las consultas se puso de manifiesto que las mujeres solían tener dificultades a la hora de reclamar los bienes inmuebles que hubiesen dejado atrás durante el desplazamiento al carecer de documentación y debido a las prácticas culturales discriminatorias. Por tanto, se incluyó en el anteproyecto de ley la adecuada protección de los derechos de propiedad de las mujeres. Sin embargo, el acceso efectivo y las consultas con los desplazados internos y las comunidades de acogida —vitales para que sus perspectivas y prioridades influyan en el desarrollo y la implementación de la ley— supusieron un reto extremo en algunas zonas debido al conflicto, mientras que las limitaciones en cuanto a infraestructuras y acceso a Internet dificultaron la recopilación de datos.

A continuación, las consultas con las partes interesadas en un acto de alto nivel celebrado en septiembre de 2018 supusieron la aprobación de un borrador preliminar de la ley nacional. Los debates giraron en torno a cuestiones como la responsabilidad del Estado, la coordinación de la protección y la asistencia, y las soluciones duraderas. Los debates sobre la responsabilidad del Estado dieron pie a la recomendación de que el Gobierno desempeñara un papel mayor en la prestación de protección y asistencia, que fuese vinculado a la necesidad de a) permitir que los desplazados internos puedan elegir libremente una solución duradera como pudiera ser la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento, y b) mejorar la seguridad y reforzar el estado de derecho para que los retornos se produzcan en condiciones de seguridad y con dignidad. En cuanto a la coordinación, se observó que la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos requiere un enfoque multinivel. Las consultas aconsejaban un mecanismo de coordinación interministerial complementado por foros operacionales y técnicos intersectoriales de menor nivel que se dedicaran a abordar la situación de los desplazados internos. En concreto, se señaló que la función de seguimiento de las instituciones de derechos humanos era fundamental para establecer sistemas de equilibrio de poderes.

Por último, basándose aún más en el proceso participativo, ACNUR, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y la Universidad de Juba organizaron conjuntamente un seminario para sensibilizar a la opinión pública acerca de la legislación relativa a los desplazados internos y para recabar opiniones sobre las cuestiones relativas a la protección y asistencia de los desplazados internos. Asistieron al seminario más de 70 participantes procedentes de los ministerios competentes, la Asamblea Legislativa Nacional de Transición (TNLA, por sus siglas en inglés), la Unión Africana y organizaciones regionales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones comunitarias y confesionales, el mundo académico, los medios de comunicación nacionales y el colegio de abogados de Sudán del Sur. Se prevé realizar campañas de sensibilización pública una vez que el Ministerio de Justicia presente la ley a la TNLA para su promulgación como proyecto de ley.

Abordar la brecha de protección y soluciones

En 2017, Sudán del Sur adoptó un Marco Nacional sobre el Retorno, el Reasentamiento y

la Reintegración con el fin de ofrecer un marco para la ayuda humanitaria y la reconstrucción en dicho país. El Gobierno lo revisó en octubre de 2019 pero, aunque representó un paso importante hacia la búsqueda de soluciones duraderas, este carece de la amplitud de un marco jurídico como el previsto en los Principios Rectores y la Convención de Kampala. El desarrollo de una legislación nacional sobre el desplazamiento interno fue oportuno, habida cuenta también de la adhesión del país a la Convención de Kampala, en la que se pide a los Gobiernos nacionales promulgar o modificar la legislación pertinente para proteger y ayudar a los desplazados internos" (Artículo III, 2). Como la Convención de Kampala incluye los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, su incorporación a la legislación nacional ofrece una base normativa jurídica para la aplicación de esos principios rectores a la hora de abordar la situación de los desplazados internos en Sudán del Sur. La legislación nacional ofrece, por tanto, una oportunidad única para lidiar coherentemente con la necesidad de protección de los desplazados internos, basándose tanto en la perspectiva de la Administración en su conjunto como en un enfoque que abarca a toda la sociedad.

Resulta innovador cómo el anteproyecto de ley adapta los indicadores de protección internacional para que se amolden a las condiciones locales; por ejemplo, establece medidas especiales de protección para salvaguardar el derecho de las mujeres y los menores a la vivienda, la tierra y la propiedad. Al reconocer el gran reto que es alcanzar soluciones duraderas en el contexto actual, la ley prevé enfoques pragmáticos como los programas por zonas, soluciones transitorias y el uso de prestaciones en efectivo para reforzar la capacidad de recuperación de las comunidades. Paralelamente a los Principios Rectores, la legislación se centra en las soluciones a los desplazamientos internos ofreciendo opciones para el retorno, la integración en el lugar de desplazamiento o el reasentamiento en otra parte del país.

Otra forma en la que el anteproyecto de ley se centra profundamente en las soluciones es incorporando las directrices del Marco de Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos, lo que hace que sea aplicable en el país. La ley también establece un fondo para respaldar su implementación (mediante la asignación del 30 % de los ingresos nacionales provenientes del petróleo), un enfoque novedoso para la región y que garantizará que las respuestas humanitarias y las estrategias para alcanzar soluciones a largo plazo se financien con recursos propios del país en lugar de depender de la

financiación externa. Así es como la legislación nacional se alinea con el espíritu del GCR y obtiene el potencial de reforzar la implementación del R-ARCSS hacia una paz duradera en Sudán del Sur.

Creación y mantenimiento del impulso

Si echamos la vista atrás y nos fijamos en el proceso de desarrollo de la ley, cabe señalar que el Plan de Acción PR20 fue clave para impulsar el compromiso de las distintas partes interesadas en la elaboración de esa ley nacional, y sigue siendo un foro importante para respaldar la aprobación del anteproyecto de ley por parte de la TNLA y su implementación una vez promulgada. Es muy probable que la sólida alianza creada por el PR20 con el Gobierno de Sudán del Sur contribuya a su implementación.

Es importante remarcar que el hecho de contar con un marco jurídico nacional para los desplazados internos también contribuye a concienciar sobre la responsabilidad básica del Gobierno en materia de legislación, obligándolo en gran medida a asignar los recursos necesarios para la protección y la asistencia de ese colectivo, incluidas las soluciones duraderas. Aprovechar las oportunidades creadas a nivel regional y mundial mediante la implementación de la Convención de Kampala y del Pacto Mundial sobre los Refugiados también será importante para crear el impulso necesario para implementar la ley. Por último, aunque la elaboración del anteproyecto de ley nacional representa un paso importante, el compromiso y el impulso continuado de la promulgación y la implementación de la ley serán vitales para que los desplazados internos reciban la protección y asistencia adecuadas y para que se alcancen soluciones duraderas.

Chaloka Beyani chalokabeyani@hotmail.com

Profesor adjunto de Derecho Internacional, LSE; miembro del Grupo Consultivo de Expertos del Panel de Alto Nivel del Secretario General sobre Desplazamiento Interno; exRelator Especial del secretario general sobre los derechos humanos de los desplazados internos; experto del Gobierno y de ACNUR en el desarrollo de la legislación nacional para la protección y asistencia a los desplazados internos en Sudán del Sur.

Gatwech Peter Kulang

gatwechkulang@yahoo.com.au

Subsecretario del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres de Sudán del Sur.

Rose Mwebi mwebi@unhcr.org

Asesora principal de ACNUR sobre política y cuestiones humanitarias (adscrita a la IGAD).

El uso de enfoques colaborativos para mejorar los datos acerca de los desplazamientos internos

Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruvwa Wathum y Damien Jusselme

La magnitud, la gravedad y la diversidad de las situaciones de desplazamiento interno no puede entenderse —y mucho menos recibir una respuesta adecuada— sin unos datos globales y precisos. Iniciativas como el Plan de Acción PR20 ofrecen ejemplos de buenas prácticas para avanzar en este ámbito tan complejo.

Los Gobiernos y los actores internacionales necesitan acceder a unas evidencias globales y fiables para fundamentar sus respuestas, políticas y programas, especialmente cuando se buscan soluciones duraderas a los desplazamientos internos. A pesar de los diversos retos, como el uso de diferentes estándares y definiciones, hay muchos ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a la recopilación, difusión y uso de los datos sobre el desplazamiento.

La iniciativa conocida como Plan de Acción PR20 ha permitido a los Gobiernos y a un amplio abanico de partes interesadas compartir valiosos conocimientos especializados y buenas prácticas, así como brindar apoyo al fomento de la capacidad. Este artículo ofrece tres ejemplos concretos de buenas prácticas a nivel mundial partiendo de la República Centroafricana y Somalia, donde se está llevando a cabo un intento de abordar los retos específicos de los datos sobre el desplazamiento interno y de ayudar a los Gobiernos y a otros actores a hacer uso de los datos resultantes. Estos tres ejemplos demuestran la importancia de trabajar de forma colaborativa y de establecer unos estándares a nivel nacional y mundial que garanticen que los datos sobre desplazamiento interno sean relevantes y de buena calidad para poder fundamentar las labores, abordar las causas y repercusiones del desplazamiento y alcanzar soluciones duraderas.

Conceptualizar medidas e indicadores

Las situaciones de desplazamiento interno se caracterizan por su variedad y sus múltiples niveles donde sigue siendo complicado llevar a la práctica marcos instaurados internacionalmente, como los Principios rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del IASC. Resulta especialmente complejo medir el grado en que se han alcanzado unas soluciones duraderas, por los muchos retos a nivel técnico y práctico. Esto ha contribuido al desarrollo de varios enfoques y prácticas diferentes.

Una de las iniciativas más sólidas para salvar esta brecha es el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos¹ (EGRIS, por sus siglas en inglés). Desde 2016, el EGRIS ha trabajado de forma colaborativa en el desarrollo de recomendaciones (destinadas a los sistemas nacionales de estadística) para la implementación de unas medidas armonizadas para el desplazamiento forzado en todo el espectro de la movilidad humana. Las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos² (IRIS, por sus siglas en inglés), desarrolladas por el subgrupo del EGRIS especializado en desplazados internos³ y ratificadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2020, ofrecen un marco internacionalmente consensuado para sacar estadísticas sobre los desplazados internos. Estas recomendaciones incluyen también directrices —basadas en el Marco del IASC— sobre cómo medir el grado en que se han alcanzado⁴ soluciones duraderas con fines estadísticos.

En las recomendaciones, se reconoce que desarrollar una medida estadística para algo tan complejo como las soluciones duraderas es extremadamente difícil. Una medida así necesita establecer un equilibrio entre la inclusión de elementos sustantivos pertinentes y el ser relevante a nivel mundial para que pueda aplicarse a un amplio abanico de contextos de desplazamiento; y ser, a su vez, realista en cuanto a su implementación. Por tanto, entre los puntos de debate más importantes a la hora de desarrollar medidas así, nos encontrábamos el cómo identificar los aspectos más cruciales relacionados con el desplazamiento, centrarnos en las vulnerabilidades relacionadas con el desplazamiento recogidas por los ocho criterios⁵ del IASC, mientras aún respondemos en función de la localización física de los desplazados internos (es decir, la ubicación del desplazamiento, la de retorno o la de otros asentamientos). La localización física importa a la hora de llevar



Familias desplazadas por la sequía en Somalia.

a cabo comparaciones con la comunidad no desplazada, en especial cuando se trata de identificar las necesidades de los desplazados internos y las vulnerabilidades a raíz de su desplazamiento, además de las que comparten las personas desplazadas y las que no lo son.

A la vista de esto y teniendo en cuenta los diversos niveles de recursos y capacidades estadísticas disponibles en los contextos de desplazamiento interno, las IRIS proponen una medida compuesta que se centra en evaluar si las vulnerabilidades clave relacionadas con el desplazamiento se han superado basándose en cinco de los ocho criterios del IASC. Cómo medir el progreso total hacia las soluciones duraderas para los desplazados internos resulta de vital importancia para fundamentar los programas y la respuesta, las IRIS también incluyen recomendaciones para aplicar una medida del progreso que tenga en cuenta los ocho criterios del IASC.

Todavía no se ha desarrollado un conjunto de indicadores globales. De cara al futuro, esto significa que aún se puede refinar la metodología mediante pruebas adicionales y la colaboración constante entre los Gobiernos y los organismos internacionales.

Taller colaborativo sobre métodos de recopilación de datos en la República Centroafricana

La necesidad de unos datos de calidad y fiables acerca de las personas afectadas por el desplazamiento fue reconocida unánimemente durante el proceso de planificación humanitaria que se llevó a cabo en 2019 en la República

Centroafricana. Pero parecía haber diferencias en la forma de entender algunos de los conceptos básicos del desplazamiento interno. La compleja crisis humanitaria en la República Centroafricana, donde se dan varios tipos de desplazamiento en las mismas zonas y al mismo tiempo, puso de relieve la necesidad de hacer una puesta en común de las definiciones y conceptos entre todas las partes interesadas.

En enero de 2019, en la República Centroafricana, la iniciativa PR20 organizó un taller en el que se reunió a representantes de las comunidades afectadas, autoridades locales y nacionales, organizaciones humanitarias y de desarrollo, y organizaciones civiles de carácter social para debatir acerca de cómo mejorar la calidad de los datos sobre el desplazamiento interno. Los participantes pudieron hacer una puesta en común de los conceptos básicos del desplazamiento interno y de la necesidad de realizar un seguimiento del total de personas en situación de desplazamiento en un momento concreto y cómo cambia esa cifra a lo largo de un periodo de tiempo concreto para entender mejor las dinámicas de los desplazamientos y, por tanto, permitir una respuesta de protección y una asistencia adecuadas.

También se acordó un plan de acción para mejorar la calidad de los datos sobre el desplazamiento interno en la República Centroafricana. Como parte de él, desarrollaron un procedimiento operativo estándar (POE) que introdujo, entre otras cosas, unos criterios de arbitraje para ayudar a resolver conflictos actuales o potenciales entre los proveedores de información durante la compilación de datos, y una metodología para desglosar datos por edad y sexo de los desplazados internos que viven en campamentos y los que están con familias de acogida. El POE presenta además un plan de validación de datos y publicación, con unas responsabilidades claramente asignadas, y destaca la importancia de la colaboración constante entre las partes interesadas para garantizar unos datos integrales y fiables en la República Centroafricana.

Planificar soluciones duraderas: los mecanismos para identificar perfiles en Mogadiscio, Somalia

El mecanismo para identificar perfiles de los asentamientos informales en Mogadiscio, llevado a cabo en 2015-2016, es un ejemplo del uso de la recopilación de datos colaborativa para fundamentar las soluciones duraderas en el contexto del desplazamiento prolongado. La combinación del conflicto armado con las graves

y recurrentes sequías e inundaciones lleva décadas provocando desplazamientos en Somalia. Establecidos en los asentamientos urbanos ilegales en torno a la capital, Mogadiscio, los desplazados internos y la población no desplazada que se encuentra en los mismos asentamientos parecen enfrentarse a unos retos diferentes. Dadas las limitadas evidencias disponibles sobre la experiencia de las poblaciones desplazadas; en 2014-2015, los socios del Gobierno a nivel local y federal y los actores humanitarios realizaron un ejercicio de identificación de perfiles para comprender exhaustivamente la situación de desplazamiento en la ciudad y para fundamentar la planificación de los programas⁶ y políticas para las soluciones duraderas. El propósito de esa identificación de perfiles era ofrecer unos cálculos desglosados del número de desplazados internos que vivían en los asentamientos informales, analizar su historial de desplazamiento, y evaluar las aptitudes de las familias, sus capacidades, sus necesidades específicas y sus mecanismos para lidiar con la situación; todo lo que afectaba a su toma de decisiones acerca de su propio futuro.

Los planes de desarrollo locales y nacionales y las estrategias para alcanzar soluciones duraderas se nutrieron directamente de los resultados de ese mecanismo para identificar perfiles. Sirvieron de base para el establecimiento de la Iniciativa somalí para buscar Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos y para la inclusión, por primera vez, del desplazamiento en el Plan Nacional de Desarrollo del país (2017). El mecanismo para identificar perfiles fundamentó también la creación de un grupo de tareas liderado por el alcalde de Mogadiscio y ofreció datos de referencia para la Estrategia para alcanzar Soluciones Duraderas⁷ que la ciudad se planteó a cinco años (2020). El proceso de identificación de perfiles también impulsó el diálogo con las partes interesadas dedicadas al desarrollo, que vinieron a reconocer el desplazamiento como un factor de empobrecimiento y que comprendieron la importancia del papel de los ayuntamientos en la implementación de soluciones duraderas. Como consecuencia, se abrió la puerta a la recaudación de fondos entre el sector humanitario y el de desarrollo.

Conclusión

Los ejemplos presentados en este artículo son solo unos pocos de las muchas iniciativas para salvar la brecha en torno a los datos sobre el desplazamiento interno con el fin de garantizar una puesta en común de lo que se entiende por este fenómeno y de su prevención y resolución.

Estas y otras iniciativas deberían expandirse ahora y se les debería sacar rendimiento para obtener la máxima repercusión. El alto nivel de complejidad del desplazamiento interno a menudo disuade del diálogo y la acción. Pero estos ejemplos demuestran que, aunque no todas las cuestiones pueden abordarse de una vez, tratar los retos más convenientes de manera colaborativa puede crear una base sólida para la identificación de unas soluciones tangibles, efectivas y duraderas para el desplazamiento interno.

Aprovechando este impulso, los Gobiernos y agentes internacionales deberían ahora esforzarse en fomentar la colaboración para matizar e implementar unas metodologías y enfoques estandarizados. Además, deberían colaborar con las comunidades afectadas a lo largo de los procesos de recopilación de datos y análisis, y dedicar los recursos necesarios a desarrollar la capacidad para producir unos datos globales y de buena calidad que puedan ser utilizados por las distintas partes interesadas y ser relevantes para la toma de decisiones.

Devora Levakova levakova@jips.org

Asesora de identificación de perfiles, JIPS
www.jips.org

Adrián Calvo Valderrama adrian.calvo@idmc.ch

Coordinador sénior de Monitoreo, IDMC
www.internal-displacement.org

Jacques Ajaruwwa Wathum ajaruw@unhcr.org

Coordinador sénior del Grupo Temático de Protección, ACNUR República Centroafricana www.unhcr.org

Damien Jusselme djusselme@iom.int

Coordinador de la Matriz Regional de Seguimiento de Desplazados, África Occidental y Central, OIM
www.displacement.iom.int

1. bit.ly/EGRIS

2. bit.ly/IDPstatistics-IRIS

3. Como parte del EGRIS, el subgrupo especializado en desplazados internos fue liderado por el JIPS, con el respaldo de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Instituto Nacional de Estadística de Noruega y el IDMC, y se componía de representantes de las oficinas nacionales de estadística de 15 Estados miembros y de expertos pertenecientes a organismos internacionales y regionales.

4. IASC (2010) *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos* bit.ly/IASC-sp

5. Véase nota al final nº 4.

6. Con el apoyo técnico del JIPS, el ejercicio fue dirigido por el Organismo de Gestión de Desastres del Ministerio del Interior y Asuntos Federales de Somalia, la Administración Regional de Benadir, y el grupo de trabajo especializado en mecanismos para identificar perfiles del grupo temático de protección, formado por ACNUR, la RDC, la OIM, la OCHA, el NRC, el CIR, SSWC, ORDO, HINNA, ELMAN, Mercy Corps, DBG, Save the Children, REACH y el grupo temático sobre alojamiento.

7. La Estrategia para alcanzar Soluciones Duraderas ha sido desarrollada por las autoridades regionales de Benadir y el Ayuntamiento de Mogadiscio.

Uganda: mitigar el desplazamiento en las zonas propensas al desprendimiento de tierras

Uganda llevó a cabo una extracción del perfil de riesgo de todo el país durante la cual se compiló una base de datos (al amparo de la Oficina del primer ministro) que incluye el registro de datos biométricos de las personas que viven en zonas propensas al desprendimiento de tierras. Esta información se está utilizando para implementar un programa de diez años de duración para reubicar voluntariamente a las familias que viven en zonas de alto riesgo en el área del monte Elgon en otras más seguras del distrito de Bulambuli. Como parte de este programa, el Gobierno compra tierras para los asentamientos y construye en ellas, y anima a mudarse allí a los residentes de zonas con alto riesgo de sufrir desplazamientos. El proyecto se basa en un enfoque desde la perspectiva de la Administración en su conjunto, cuenta con la participación de todos los ministerios competentes y todos los contratos de construcción y suministros son gubernamentales. El Gobierno provee de viviendas, infraestructuras, servicios y actividades generadoras de ingresos; y, en un principio, ara las tierras para la comunidad. En octubre de 2019, se había reasentado¹ a unas 240 familias.

1. bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019

Colombia: desglosar los datos para mostrar los progresos hacia unas soluciones duraderas

El Registro Único de Víctimas de Colombia es un registro estatal que incluye datos de más de nueve millones de personas cuyos derechos han sido violados como consecuencia del conflicto armado y la violencia, desde 1995, entre ellos más de ocho millones de personas desplazadas internamente. Se trata de una herramienta técnica y administrativa diseñada para ayudar a las víctimas a acceder a la asistencia y a la reparación. Además de captar y diferenciar cuáles son las necesidades de los desplazados internos y de las víctimas de otros delitos, el registro se utiliza para crear políticas públicas y respaldar soluciones duraderas para los desplazados internos. Se han dictado casi 6000 sentencias de restitución de tierras y, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se han pagado 1 156 401 indemnizaciones monetarias a las víctimas, la mitad de las cuales son personas desplazadas internas. Este registro también permite dotar de asistencia y reparación a las comunidades que sufrieron daños o violaciones de sus derechos a nivel colectivo debido a la violencia o al conflicto.



Alba Pinto perdió a su marido y tres hijos en el conflicto armado de Colombia. Ahora vive en Nueva Esperanza, el primer asentamiento informal en ser legalizado en la región de Putumayo.

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados



Un asentamiento para familias desplazadas internas en el distrito de Abs de la provincia de Hajjah, Yemen.

Yemen: las autoridades locales asignan tierras a los desplazados internos desalojados de los asentamientos informales

Tras la acogida informal de 109 familias de desplazados internos en sus territorios de la provincia de Adén, durante aproximadamente un año, una propietaria privada comunicó a este colectivo que deseaba recuperar el uso de sus tierras. La Unidad Ejecutiva para los Desplazados Internos (el ente público responsable de la protección y asistencia a las personas desplazadas) negoció con la propietaria para que les permitiera quedarse allí hasta que se les pudiera ofrecer una alternativa. En el plazo de seis meses, fueron trasladados a un nuevo emplazamiento urbano habilitado a tal efecto y con una mejor seguridad de la tenencia en otro distrito de la provincia de Adén. Este caso puso de relieve los retos a los que se enfrentan los desplazados internos que viven en asentamientos informales; la necesidad de encontrar soluciones en lo que respecta a las tierras y la vivienda para los que se encuentran en riesgo de desalojo; el papel fundamental de las autoridades locales en la búsqueda de soluciones junto con los actores internacionales; y la importancia de planificar la reubicación e incluir a la comunidad de acogida local en la planificación. Las directrices técnicas y el apoyo financiero internacionales fueron esenciales para fundamentar y facilitar las medidas que se adoptaron para transformar las tierras asignadas en un asentamiento habilitado y viable.

El Salvador: una nueva ley para la protección de los desplazados internos

En 2020, El Salvador aprobó una nueva ley en consonancia con los Principios rectores de los Desplazamientos Internos con el apoyo de ACNUR y de organizaciones de la sociedad civil. Su principal catalizador fue un fallo dictaminado por la Corte Constitucional, en 2018, que ordenaba al Parlamento que, en el plazo de seis meses, promulgara una normativa especial en materia de protección de los desplazados internos. El plazo y los mecanismos de seguimiento establecidos por dicho órgano apremiaron al Parlamento y al Ejecutivo. Otros factores esenciales que contribuyeron a la aprobación de la ley fueron: el intercambio de buenas prácticas con Colombia y Honduras; la movilización de la voluntad política a través de un gran foro; la presión y los eventos mediáticos celebrados por las instituciones públicas, la sociedad civil y otros; la formación de un equipo técnico de redacción de proyectos de ley que contaba con expertos internacionales; y la participación de los desplazados internos y de la sociedad civil en las reuniones con el Ejecutivo y su envío de testimonios escritos a la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales.

1. El Salvador: Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno, 23 de enero de 2020 www.refworld.org/es/docid/5e691b974.html
2. El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado (Amparo 411-2017), 13 de julio de 2018 www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html

Priorizar la participación de los desplazados internos a la hora de impulsar soluciones

PR20 Colombia

Los espacios participativos—como los que se organizaron como parte de la iniciativa PR20 en Colombia— deben mantenerse y ampliarse para que los desplazados internos puedan trabajar directamente con los responsables de la toma de decisiones tanto a nivel local como nacional con el fin de identificar y aprovechar las oportunidades para conseguir soluciones duraderas.

Mientras Colombia continúa implementando su proceso de paz, la violencia y el conflicto persisten en la costa del Pacífico y en las regiones que hacen frontera con Ecuador y Venezuela. Como consecuencia, se han producido unos 100 000 desplazamientos nuevos cada año desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia, establecida en 2011, con facultades para registrar a las víctimas del conflicto armado, más de ocho millones de personas han sido desplazadas internamente desde 1985.

Colombia cuenta con un marco jurídico e institucional altamente sofisticado para asistir y proteger a las personas desplazadas por el conflicto que incluye la Ley 387 de 1997 para las personas desplazadas, la Ley 1448 de 2011 para las víctimas del conflicto armado y el proceso de restitución de tierras, y la Sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional, que—todavía en vigor— insta a las instituciones competentes a garantizar los derechos de las personas desplazadas internas. Actualmente, un componente importante del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia¹ es la legalización de los asentamientos informales, un proceso que no solo beneficia a las comunidades vulnerables de las zonas urbanas, sino también a los desplazados internos, refugiados y migrantes que viven en esos asentamientos. Pero, pese a estos importantes avances, se puede hacer mucho más para que la mayoría de los desplazados internos de Colombia consigan una solución duradera.

Para conmemorar el XX aniversario en 2018 de los Principios rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, se lanzó un Plan de Acción PR20 con el fin de movilizar y respaldar los esfuerzos mundiales para reducir y asistir las situaciones de desplazamiento interno. Un grupo de agencias y organizaciones internacionales en Colombia desarrolló su propio plan de acción PR20 a nivel nacional². A lo largo de 2018 y 2019, se organizaron eventos de alto nivel en el marco de esta iniciativa para volver a centrar la atención en el desplazamiento interno en el país. Se empleó

el diálogo directo con los desplazados internos y con los líderes de las zonas afectadas por el conflicto para dar más visibilidad a sus problemas cotidianos y revitalizar la búsqueda de soluciones.

Diálogo y promoción

Los socios de la iniciativa PR20 en Colombia han convertido en su prioridad el poder ofrecer a los desplazados internos una plataforma para plantear sus preocupaciones y proponer medios para avanzar y hacérselos llegar al Gobierno nacional. Se organizaron una serie de eventos en 2018 y 2019 entre los que se incluyen:

- Dos reuniones en Bogotá para el diálogo entre los miembros de la iniciativa PR20 en Colombia y líderes en derechos humanos, desplazados internos y funcionarios públicos competentes.
- Un foro público nacional sobre el desplazamiento en colaboración con el periódico nacional *El Espectador* y con la participación de representantes de víctimas del conflicto armado, autoridades nacionales, ONG, organismos de la ONU y la sociedad civil.
- Un foro local en el departamento de Nariño que, en medio del proceso electoral de los gobernadores y alcaldes, logró reunir a cinco candidatos a la gobernación para que debatieran con los líderes, la sociedad civil y las instituciones locales. El evento pretendía facilitar un debate directo entre los candidatos y los líderes de los desplazados internos, y promover la inclusión en sus planes de políticas públicas pertinentes para los desplazados internos cuando accedieran al cargo.

A través de estos eventos, y gracias a la contundencia de sus voces, los desplazados internos pudieron concienciar acerca de sus persistentes riesgos de protección y debatir qué medidas deberían adoptarse para hacerles frente. Los desplazados internos fueron francos en estos eventos y ofrecieron sus propias

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

ideas sobre cómo promover soluciones para el desplazamiento interno. En particular, su mensaje fue firme y con determinación: “No nos dejen solos”. Los desplazados internos pudieron contribuir concretamente a los planes de desarrollo local, mientras abogaban por la incorporación a estos planes de la política pública consensuada sobre los desplazados internos. En el caso de Nariño, los desplazados consiguieron que se incluyeran las cuestiones que les afectaban en la agenda electoral.

Las conclusiones de la serie de eventos de la iniciativa PR20 destacan la necesidad de:

- Promover y fortalecer la coordinación interinstitucional para dar una respuesta integral al desplazamiento y, en particular, respaldar medidas para impulsar soluciones.
- Reforzar la presencia de las instituciones gubernamentales en zonas de difícil acceso y con emergencias recurrentes.
- Priorizar y fortalecer la provisión de bienes y servicios en los territorios que acogen a los desplazados internos, a refugiados y a migrantes venezolanos, ya que estas poblaciones están expuestas a los mismos

riesgos y consecuencias de los conflictos y la violencia.

Los socios que participan en la iniciativa PR20 en Colombia comparten el mismo objetivo de mejorar la visibilidad y la participación de las comunidades y los individuos afectados por el conflicto. Esto, a su vez, ayudará a proporcionar un apoyo más efectivo al Gobierno en sus esfuerzos por garantizar respuestas adecuadas y exitosas al desplazamiento interno, desde la prevención hasta la protección y las soluciones.

Los espacios participativos, como los organizados bajo el auspicio de la iniciativa PR20 en Colombia, deben continuar y ampliarse. De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y con apoyo del marco normativo e institucional de Colombia sobre el desplazamiento interno, debe facilitarse que los desplazados internos trabajen directamente con los responsables de la toma de decisiones a nivel local y nacional para definir y aprovechar las oportunidades de alcanzar soluciones.

PR20 Colombia echeverr@unhcr.org

1. *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad* bit.ly/Colombia-PND

2. La iniciativa PR20 Colombia está compuesta por la Oficina del Coordinador Residente, ACNUR, OIM, PNUD, NRC, SJR Colombia, OCHA y RET International.

Reflexiones sobre las experiencias de los Estados en la región de la IGAD

Charles Obila y Ariadna Pop

Los intercambios entre Estados, en 2019, se centraron en lo que necesitan los Gobiernos de la región de la IGAD para responder más eficazmente a los altos niveles de desplazamientos internos.

El desplazamiento interno es una de las principales preocupaciones de la región de la IGAD. La población de personas desplazadas internas en todo este bloque comercial, formado por ocho países¹, ha aumentado considerablemente desde 2014, principalmente debido a los conflictos en Sudán del Sur y Etiopía. Se calcula que, a finales de 2019, había casi ocho millones de personas desplazadas internas en la región como consecuencia de los conflictos y la violencia. Además, se estima que 1 753 000 personas fueron desplazadas por desastres, principalmente en Somalia, Kenia y Etiopía².

Los desastres provocados por la sequía, las inundaciones y los desprendimientos de tierra son, actualmente, los principales detonantes de los desplazamientos en Yibuti, Kenia y Uganda. Aunque los desastres también desplazan a las

personas en Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Sudán, en estos países los conflictos son los principales detonantes y provocan, en gran medida, desplazamientos internos prolongados.

La Unión Africana ha declarado el 2019 como el Año de los Refugiados, Retornados y Personas Desplazadas Internas. También era el 50.º aniversario de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Convención de la OUA sobre los Refugiados) y el 10.º aniversario de la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África de la Unión Africana (Convención de Kampala).

Por lo que tenía sentido que, en octubre de 2019, la IGAD, en colaboración con la iniciativa PR20 y con el apoyo del Grupo Temático

Mundial sobre Protección, el Gobierno de Suiza y la Comisión de la Unión Africana (AUC, por sus siglas en inglés), organizará un intercambio de experiencias en materia de apoyo a la resiliencia y de soluciones duraderas al desplazamiento interno. Este se celebró en el marco del Proceso Consultivo Regional sobre Migración organizado por la IGAD —una plataforma abierta para debatir y anticipar las cuestiones relativas a la migración— y reunió a más de 100 funcionarios públicos, representantes de instituciones nacionales de derechos humanos, expertos, profesionales de la ayuda humanitaria, actores de desarrollo y donantes. El presente artículo reflexiona acerca de algunos de los resultados y las enseñanzas que se desprenden de esos debates.

La importancia de los marcos normativos

La IGAD convoca seminarios conjuntos anuales sobre la Convención de Kampala en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Comisión de la Unión Africana y organismos de la ONU. Estos sirven como plataformas para propugnar la ratificación y la implementación de la convención por parte los Estados miembros de la IGAD y para debatir sobre los instrumentos y sistemas de apoyo disponibles para ayudarles a alcanzar este objetivo. En el intercambio regional anual de 2019, los debates fueron más allá de la Convención de Kampala e incluyeron temas como los sistemas de alerta temprana, los esfuerzos de consolidación de la paz, la recopilación de datos, la financiación y los enfoques para alcanzar soluciones duraderas tanto a nivel nacional como territorial. Los seminarios e intercambios anuales, en los que se anima a los Estados miembros a que muestren sus progresos a la hora de abordar las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos, dan lugar a una cierta competición que les influye positivamente.

Uno de los resultados más alentadores del intercambio regional de 2019 fue la aceptación general de la importancia de adoptar e implementar leyes, políticas y decretos que aborden los desplazamientos internos. Los marcos normativos ayudan a aclarar cuáles son las responsabilidades de los Gobiernos, a definir las funciones de los actores de respuesta y a aumentar la previsibilidad de la acción humanitaria y de desarrollo mediante la institucionalización de los acuerdos de colaboración. También definen los derechos de los desplazados internos y las medidas que deben adoptarse para garantizar su plena protección.

En el intercambio se celebró, además, una sesión dedicada al derecho y la política que facilitó la puesta en común de distintas experiencias en materia de elaboración e implementación de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno.

Los Estados miembros de la IGAD han adoptado diversos enfoques y se encuentran en diferentes fases de desarrollo de marcos para abordar las necesidades de los desplazados internos en sus países. A nivel local, la Convención de Kampala es el único instrumento regional legalmente vinculante sobre el desplazamiento interno, y todos los Estados miembros de la IGAD manifestaron su compromiso político a promover sus objetivos. En octubre de 2019, Yibuti, Sudán del Sur, Somalia y Uganda habían ratificado la Convención de Kampala. Etiopía, que había firmado la Convención, la ratificó luego. Kenia y Sudán están pendientes de firmarla.

Kenia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda también son parte del Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos; incluye un Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos, así como un Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Regresan. Y es que la mayoría de los Estados miembros de la IGAD cuentan con leyes, políticas o marcos nacionales en materia de desplazamiento interno.

Además de la necesidad de contar con políticas y leyes adecuadas para abordar el desplazamiento interno in situ, los miembros del taller convinieron en que es fundamental garantizar su implementación. Entre los retos para ello que destacaron los Estados miembros de la IGAD, se incluyen la preocupación por la seguridad, la limitada capacidad institucional, la falta de recursos y de tierras para su asignación, la fatiga de los donantes, la insuficiencia de datos sobre los perfiles de los desplazados internos y los repatriados, el limitado compromiso de las partes interesadas gubernamentales y el limitado acceso a la tecnología que puede contribuir a la prevención de los desplazamientos (por ejemplo, para la evaluación de la peligrosidad).

Entre los esfuerzos que se han realizado para hacer frente a esos problemas de implementación, figura el Plan de Acción de Harare de 2017, el primer plan de acción para la implementación de la Convención de Kampala. Además de establecer marcos, sus objetivos son promover y reforzar las medidas regionales y nacionales para prevenir y eliminar las causas fundamentales de los desplazamientos internos

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

y aportar soluciones duraderas; promover las obligaciones y responsabilidades de los Estados partes; y determinar las obligaciones, funciones y responsabilidades específicas de los grupos armados, los actores no estatales y otros actores competentes, incluidas las organizaciones civiles de carácter social. Entre los progresos clave de la implementación del Plan de Acción de Harare, se incluyen la aprobación³ de la Ley Modelo de la Unión Africana sobre el Desplazamiento Interno de 2018 y el establecimiento de una Conferencia de los Estados partes para llevar a cabo un seguimiento y promover su acatamiento entre los Estados miembros de la Unión Africana.

En el plano nacional, Somalia y Etiopía han establecido Iniciativas para buscar Soluciones Duraderas (DSI, por sus siglas en inglés) con el objeto de facilitar la acción colectiva y la cooperación entre las autoridades gubernamentales nacionales, regionales y locales y la comunidad internacional (ONU, ONG internacionales y nacionales, y donantes). Las DSI respaldan la aceptación de la responsabilidad política y el liderazgo al más alto nivel, garantizan la participación de la comunidad y ponen en contacto a los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz necesarios para dar apoyo a las soluciones duraderas para los desplazados internos en los planos normativo, legislativo, institucional, de planificación y operativo. Las DSI de Somalia y Etiopía han facilitado la ratificación de la Convención de Kampala y la redacción de políticas nacionales y territoriales para los desplazados internos. También han promovido que las diferentes partes interesadas compartan un mismo concepto y uso de las herramientas metodológicas comunes.

El carácter central de la coordinación del Gobierno y los múltiples interesados

Se produjo un consenso general en que el liderazgo del Gobierno —esencial para identificar, coordinar e implementar soluciones duraderas para los desplazamientos internos— requiere la designación de un centro de coordinación gubernamental. Esto es importante para dejar claras cuáles son las responsabilidades institucionales y para ampliar la rendición de cuentas⁴⁴ por parte del Gobierno. El liderazgo del Gobierno es fundamental para que la coordinación sea efectiva tanto en el plano vertical (nacional, regional y local) como en el horizontal (entre los ministerios competentes y otras instituciones). Todos los Estados miembros de la IGAD ejercen esas labores de coordinación, aunque de diferentes maneras.

Podemos encontrar un ejemplo de coordinación entre múltiples interesados especialmente efectiva en Sudán, donde el Gobierno nacional y el local, la sociedad civil (también a nivel local y nacional), el sector privado y la comunidad internacional (incluidas las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo, los donantes y las ONG internacionales) participan de manera conjunta en la planificación, programación e implementación mediante lo que se conoce como funciones de enlace con los Estados.

Las actividades conjuntas animan a todas las partes a invertir energías en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz a través de la prestación constante de ayuda humanitaria y de inversiones plurianuales destinadas a la resiliencia. Pero, como revelaron los debates, la naturaleza cortoplacista de la financiación y el difícil contexto de la recaudación de fondos amenazan la sostenibilidad de su impacto.

La sostenibilidad de la financiación

La medida en que un Gobierno prioriza la financiación para los desplazados internos es un indicador tanto de su nivel de concienciación como de su compromiso con ese colectivo. Las partes interesadas que participan en el intercambio regional subrayaron que los Gobiernos deben destinar los fondos suficientes a respaldar los programas para proteger a los civiles contra el desplazamiento, ayudar y proteger a los desplazados internos durante el desplazamiento y para crear unas condiciones que permitan alcanzar soluciones duraderas.

En la reunión se establecieron dos recomendaciones fundamentales: en primer lugar, la de garantizar que se faciliten los recursos pertinentes a través de los presupuestos nacionales y territoriales y de los planes nacionales de desarrollo; y, en segundo lugar, la de promover y movilizar una financiación adicional flexible y plurianual para los programas que intervienen en todo proceso de desplazamiento interno, desde la prevención hasta las soluciones duraderas.

La disponibilidad de datos fiables

La recopilación de datos de buena calidad sobre los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos para la planificación de soluciones duraderas sigue siendo un reto en la región de la IGAD. Los datos disponibles no son adecuados por muchos motivos.

En primer lugar, actualmente la mayoría de los datos sobre los desplazamientos se recopilan a medida para fundamentar las respuestas

humanitarias, y los sistemas de datos se diseñan en consecuencia. En general, todos estaban de acuerdo en que los sistemas de datos sobre el desplazamiento necesitan realizar un mejor tratamiento de los vínculos entre las acciones humanitarias, de desarrollo, de consolidación de la paz y de construcción del Estado para ayudar a prevenir y abordar el desplazamiento prolongado y para respaldar la (re)integración sostenible. Los participantes destacaron que era fundamental hacer una transición hacia unos sistemas de datos que permitan atender las necesidades de información longitudinal y, más a largo plazo, para entender mejor los perfiles y problemas de los desplazados internos, utilizando un sistema de datos generado por múltiples interesados en lugar de los actuales sistemas basados en las organizaciones e impulsados por actores humanitarios. Para ello, se podría requerir, por ejemplo, la integración de los datos sobre los desplazamientos en el sistema nacional de estadísticas.

En segundo lugar, a nivel operativo, las organizaciones realizan evaluaciones con fines propios y no conjuntos, emplean diferentes metodologías y producen datos de distinta calidad.

En tercer lugar, faltan instrumentos conjuntos y procesos armonizados para evaluar la contribución de los programas de soluciones duraderas y otros resultados colectivos más amplios.

En cuarto lugar, en la medida en que son las ONG y los organismos de la ONU quienes recopilan muchos de los datos de los desplazados internos, se señaló que dado que, en comparación, pocos de los datos que existen los obtienen los Gobiernos, a veces se pone en duda la credibilidad de las estadísticas sobre los desplazados internos y rara vez se utilizan o se citan las estadísticas disponibles.

Y, por último, rara vez se recopilan datos en zonas remotas. El resultado es una imagen fragmentada e incompleta de los desplazamientos internos, incluidas las necesidades de protección y asistencia de las personas que los sufren.

Se están realizando esfuerzos en la región para mejorar la disponibilidad y la utilidad de los datos. Etiopía y Sudán, por ejemplo, se están coordinando con la Matriz de Seguimiento de Desplazados de la OIM para compartir y recopilar conjuntamente información sobre los desplazamientos, incluidas evaluaciones estacionales multisectoriales. Mientras tanto, Somalia está recabando datos de la inscripción en el registro de los desplazados internos en

colaboración con otras partes interesadas y ha incluido indicadores de desplazamiento en su Plan Nacional de Desarrollo III, de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Conclusión

Aunque el intercambio de la IGAD, en octubre de 2019, nos proporcionó una plataforma para compartir experiencias y conocimientos especializados en materia de ayuda a la capacidad de recuperación y de soluciones duraderas para los desplazamientos internos, se requiere un mayor esfuerzo para hacer un seguimiento con cada Estado miembro en las áreas de implementación. En concreto, es necesario e importante centrar los esfuerzos en adoptar e implementar leyes, políticas y decretos que aborden el desplazamiento interno; en establecer un liderazgo gubernamental y una coordinación efectiva entre múltiples interesados; en garantizar la disponibilidad de unos recursos financieros adecuados y flexibles; y en mejorar la disponibilidad y utilidad de los datos. Además, las partes interesadas acordaron adoptar un enfoque a largo plazo para abordar y resolver los desplazamientos internos integrándolo en las políticas y planes nacionales de desarrollo. Entre sus objetivos al respecto figuran ayudar a los desplazados internos a recuperar su productividad; establecer diálogos de paz para facilitar la cohesión social; poner freno a los conflictos mediante la introducción de mejores mecanismos de alerta temprana; prever y mitigar los efectos de las amenazas naturales; desarrollar mecanismos de integración para los desplazados internos; garantizar un enfoque en la seguridad de la tenencia; y ayudar a las comunidades que acogen a los desplazados internos.

Charles Obila *Charles.Obila@igad.int*

Responsable de Migración, IGAD <https://igad.int/divisions/health-and-social-development>

Ariadna Pop *ariadna.pop@eda.admin.ch*

Funcionaria diplomática, Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza bit.ly/SFDFA-HSD

1. Los ocho miembros de la IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo) son Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.
2. IDMC (2020) Global Report on Internal Displacement 2020 (Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2020) www.internal-displacement.org/global-report/grid2020
3. AU Model Law on Internal Displacement (Ley Modelo de la Unión Africana sobre el Desplazamiento Interno) www.refworld.org/docid/5afc3a494.html
4. Instituto Brookings (2016) "Assessing National Approaches to Internal Displacement: Findings from 15 Countries" bit.ly/2011-Ch1

Prevención y preparación para el desplazamiento en el contexto de un desastre

Barbara Essig, Sebastien Moretti y Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres

Los ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la prevención, la mitigación y la preparación de cara a desplazamientos en el contexto de un desastre, debatidos como parte de la iniciativa PR20, han revelado valiosas lecciones sobre las actuaciones tempranas, los datos, las leyes y las políticas y la colaboración de la comunidad.

En 2019, hubo tres veces más desplazamientos internos causados por desastres que por conflictos y violencia. Según las estimaciones del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), se dieron 24,9 millones de nuevos desplazamientos debidos a desastres, la mayoría como consecuencia de fenómenos meteorológicos como ciclones, tormentas y lluvias monzónicas. En comparación, solo 8,5 millones de nuevos desplazamientos fueron causados por los conflictos y la violencia¹.

Los desastres, o la amenaza de estos, pueden desencadenar el desplazamiento de muchas maneras: evacuaciones preventivas o reubicaciones planificadas desde zonas de alto riesgo; escapar de desastres repentinos donde corre peligro la vida; o un desplazamiento gradual de las poblaciones de zonas de desastres de evolución lenta (como la sequía o la erosión costera) provocado por la pérdida de medios de vida, la disminución del acceso a los alimentos y el aumento de la pobreza. Además, el cambio climático está exacerbando el riesgo de desplazamientos en el contexto de un desastre. Se calcula que 108 millones de personas necesitaron, en 2018, que el sistema humanitario internacional les asistiera para salvar sus vidas debido a inundaciones, tormentas, sequías e incendios forestales; cifra que, según se estima, podría duplicarse para el año 2050².

Las consecuencias humanitarias del desplazamiento son devastadoras. Las personas que más sufren son —y seguirán siendo— las más pobres del mundo: quienes carecen de la capacidad de recuperación necesaria para protegerse de los desastres y que, en la mayoría de los casos, viven en zonas propensas a sufrirlos³. Algunos ejemplos de cómo prevenir o mitigar los desplazamientos en el contexto de un desastre se debatieron en diversos eventos convocados por la iniciativa del PR20 entre 2018 y 2020⁴. Los ejemplos planteados demostraron que las condiciones que dan lugar

al desplazamiento en el contexto de un desastre pueden prevenirse o mitigarse mediante una recopilación de datos fiables, con una acción humanitaria temprana, unos enfoques políticos integrados y la participación de las comunidades en riesgo de desplazamiento. Estos ejemplos presentan algunos temas y enfoques clave que merecen ser compartidos acerca de cómo prevenir y reducir los desplazamientos en el contexto de un desastre.

Prevención y preparación

Aunque siempre se ha hecho mucho hincapié en el logro de soluciones duraderas para el desplazamiento interno, es evidente que sería aún mejor prevenir y abordar las condiciones que llevan al desplazamiento en el contexto de un desastre. Esta es una de las razones por las que las acciones humanitarias “preventivas”, como la financiación basada en pronósticos (FbF, por sus siglas en inglés) han ido ganando cada vez más atención en los últimos años. La FbF funciona liberando automáticamente fondos que han sido previamente aprobados para acciones humanitarias preacordadas una vez que se alcanza un umbral concreto. Al basarse en previsiones científicas y en el análisis de riesgos, permite una mejor preparación de cara a los desastres, reduciendo así el impacto de los peligros y contribuyendo a prevenir o a reducir los desplazamientos.

Un buen ejemplo de FbF es la respuesta de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés)⁵ frente al *dzud*, un fenómeno climático mongol que consiste en una grave sequía seguida de frío extremo que se ha hecho más frecuente en Mongolia en los últimos tiempos. La mitad del país está en peligro, especialmente las comunidades de pastores y su ganado. Para ayudarles antes de que pierdan su ganado y se vean obligados a trasladarse a las ciudades o a asentamientos informales, se elaboró un mapa de riesgo del *dzud* que

incluía 14 indicadores basados en datos extraídos de las previsiones meteorológicas. Cuando estos indicadores llegaban al punto de activación, se asignaba automáticamente la financiación. En 2020, unas 4050 personas pertenecientes a 1000 familias de pastores en situación de vulnerabilidad recibieron prestaciones en efectivo sin condiciones y equipos para el cuidado de los animales. Esto redujo el número de fallecimientos entre las reses, preservando así la única fuente de ingresos y alimentos de los pastores.

Aunque no siempre es posible prevenir el desplazamiento, debido a que las amenazas naturales siguen siendo en gran medida imprevisibles, el caso del *dzud* demuestra que, en determinadas circunstancias, sí se puede.

La importancia de los datos

La prevención del desplazamiento en el contexto de un desastre no es tarea fácil, ya que presupone que se entienden y se conocen sus causas subyacentes, complejas e interrelacionadas. Tal y como demuestra el desarrollo del mapa de riesgos del *dzud* en el ejemplo anterior, para que la prevención y la preparación sean efectivas, se requieren datos pertinentes y precisos acerca del fenómeno, así como de las comunidades que corren el riesgo de ser desplazadas; y es necesario que entonces se utilicen esos datos para paliar el sufrimiento humano.

Los principales retos serían la falta de: a) interfuncionalidad de los datos; b) coordinación entre las entidades encargadas de recopilarlos; y c) consenso sobre los principales parámetros y definiciones para establecer cuándo comienza y termina el desplazamiento, quiénes son los desplazados y durante cuánto tiempo. Los fenómenos de evolución lenta son especialmente complicados de monitorear porque se producen durante un periodo de tiempo más largo y se desencadenan por un amplio abanico de detonantes interconectados. Como consecuencia, suele ser difícil distinguir el desplazamiento de la migración. También cuesta más darse cuenta de los fenómenos a pequeña escala que, a menudo, son menos visibles. Se necesitan datos fiables para generar una respuesta apropiada para los desplazados y aprender de esos fenómenos sobre cómo reducir los desplazamientos.

En Filipinas, el Centro de Seguimiento e Información de las Operaciones de Respuesta a Desastres (DROMIC, por sus siglas en inglés) actúa como repositorio de datos sobre desastres.

El DROMIC recopila datos desglosados (como edad, sexo y discapacidad) e información de diferentes fuentes (entre ellos los institutos meteorológicos y volcanológicos, y las redes locales de trabajadores sociales) sobre los desplazados y otras poblaciones afectadas, los lugares de evacuación, las viviendas dañadas y la ayuda humanitaria, ordenados por localización geográfica y tipo de desastre. A continuación, utiliza el análisis predictivo de posibles desastres para preparar respuestas humanitarias utilizando teorías matemáticas y tecnologías espaciales, entre ellas, los drones. Los datos y la información de referencia también se utilizan para planificar soluciones duraderas, lo que ayuda a las comunidades a ser más resilientes y a recuperarse de los desastres.

Un enfoque basado en la política integrada

Otro aspecto importante es que se desarrollen marcos normativos y políticos adecuados. El desplazamiento, en el contexto de un desastre, es una cuestión interrelacionada y requiere de un enfoque normativo coordinado que integre la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la movilidad humana, los derechos humanos, y las acciones humanitarias y de desarrollo. Esto significa que hay que incorporar los problemas de movilidad humana —también las reubicaciones planificadas— a las leyes y políticas en materia de gestión de riesgos de desastres, a los planes de adaptación nacionales y otros procesos de desarrollo pertinentes a nivel local, regional y nacional.

Un buen ejemplo de enfoque basado en la política integrada a nivel nacional sería la Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres implementada por Vanuatu⁶ en 2018. La política señala 12 áreas estratégicas y fija un plazo de tiempo de dedicación de las acciones institucionales y operativas para cada una de ellas. Las intervenciones a nivel de sistema y de sector abarcan una serie de ámbitos, como la gobernanza, los datos, la protección y el desarrollo de la capacidad, e integran meticulosamente los mecanismos de consulta y de participación de las comunidades locales. Se trata de un tipo de enfoque más integral que abarca áreas políticas como las tierras y la vivienda, la salud, la educación, los medios de vida, los conocimientos autóctonos, la seguridad y el acceso a la justicia. Asimismo, tiene en cuenta la aplicación práctica y efectiva de la política ofreciendo directrices acerca de la

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

implementación, la financiación y el monitoreo. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres trabaja en estrecha colaboración con los Gobiernos para establecer políticas similares a nivel regional y nacional.

La participación de las comunidades afectadas

Existe un vínculo intrínseco entre la prevención o la paliación de los riesgos de desplazamiento y la capacidad de recuperación de las comunidades afectadas. Es importante entender cómo las propias comunidades pueden anticiparse, prepararse y reducir los efectos de los desastres. También es de vital importancia garantizar que aquellas afectadas participen en los debates que les atañen y que tengan capacidad de respuesta.

El programa “Sister Village” (aldea hermana) en la región indonesia del monte Merapi es un buen ejemplo de cómo un proyecto iniciativa de la comunidad puede ayudarles a prepararse para el desplazamiento⁷ en el contexto de un desastre. El programa hermana a aldeas situadas en zonas con un alto riesgo de sufrir erupciones volcánicas con otras con las que comparten cultura que se encuentran en zonas más seguras. Fue iniciado por las comunidades en riesgo de desplazamiento, y el Gobierno facilitó este proceso de hermanamiento. Un componente esencial es el Sistema de Información sobre las Aldeas, una base de datos de las personas (y sus bienes) que han de ser evacuadas para permitir una asistencia más rápida durante una crisis. Los evacuados pueden entonces tener acceso a tierras, alojamiento, escolarización y atención sanitaria, y recibir carnés de identidad. Además, se dispone de un fondo gubernamental para el desarrollo comunitario y para medidas de reducción del riesgo de desastres.

Estos son ejemplos inspiradores de cómo los Gobiernos, las comunidades locales y la sociedad civil pueden cada uno hacer su parte y trabajar juntos para hacer frente al desplazamiento en el contexto de un desastre. Sin embargo, hay que hacer mucho más. El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, el Pacto Mundial para la Migración, el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento de la CMNUCC y el Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno del secretario general de las Naciones Unidas son pruebas de la creciente atención internacional al desplazamiento en el contexto de los desastres repentinos y los de evolución



Joel Lacaba trabajando en el emplazamiento donde se va a construir su futuro hogar permanente en Tacloban, como parte de un programa de recuperación tras el tifón Haiyan (o Yolanda), Filipinas.

lenta. A nivel regional, es importante garantizar que esos marcos y compromisos se implementan paralelamente a los marcos regionales existentes, como la Convención de Kampala. Pero, a menudo, se sigue poniendo el foco en los desplazamientos a causa de los conflictos y la violencia. Si admitimos el carácter múltiple e interrelacionado de los factores que impulsan los desplazamientos, el objetivo no debería ser priorizar a uno de ellos sobre los demás, sino buscar la prevención, la mitigación y las soluciones duraderas para todas las personas desplazadas.

Barbara Essig barbara.essig@idmc.ch
 Experta en políticas, Observatorio de Desplazamiento Interno
www.internal-displacement.org

Sebastien Moretti sebastien.moretti@ifrc.org
 Líder en Migración y Desplazamiento, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
www.ifrc.org

Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres
info@disasterdisplacement.org
<https://disasterdisplacement.org/>

1. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary* bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020
2. IFRC (2019) *The Cost of Doing Nothing* bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019
3. Véase también RMF número 64 (2020) sobre *Crisis climática y las comunidades locales* www.fmreview.org/es/edicion64
4. Véase, por ejemplo, bit.ly/GP20-steering-group-09032020 and bit.ly/GP20-words-into-action
5. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia* bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018
6. Gobierno de Vanuatu, Política Nacional sobre el Cambio Climático y los Desplazamientos Inducidos por Desastres, 2018 <https://perma.cc/3R75-K3JN>
7. bit.ly/Sister-Village-Indonesia

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 guió 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

- bit.ly/IASC-Framework
- <http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>
- bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
- Regional Durable Solutions Secretariat <https://regionaldss.org/>
- 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.
- 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
- 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](https://twitter.com/GP2064215284) o escribiendo a gp20@unhcr.org.