

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