

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

Retos conceptuales y soluciones prácticas en situaciones de desplazamiento interno

Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal y Martina Caterina

En situaciones de desplazamiento interno, existen varios retos políticos, operativos, éticos y prácticos que obstaculizan nuestra comprensión y respuesta y la correcta implementación de soluciones duraderas.

En enero de 2016 se estimaba que la cifra de personas desplazadas internas por conflictos era de 40,8 millones y que otros 19,2 millones de personas lo habían sido a causa de desastres sólo en 2015¹. Los parámetros del desplazamiento interno –desde sus causas a sus soluciones– están bastante claros conceptualmente y bien documentados a nivel jurídico y político. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos² y sus consiguientes marcos legales regionales y nacionales ilustran las causas y derechos de las personas desplazadas internas antes, durante y después del desplazamiento. El marco de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas (Marco IASC) de 2010 del Comité Permanente entre Organismos lo ha complementado mediante la definición y la descripción de lo que constituye una solución duradera para los desplazados internos³. Sin embargo, uno de los retos sobre el terreno es determinar cuándo acaba el desplazamiento y, por tanto, cuál es la mejor forma de respaldar la búsqueda de soluciones duraderas.

El marco del IASC –ampliamente reconocido como el referente acordado internacionalmente para trabajar en la búsqueda de soluciones para los desplazados internos– dice que “una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”. Además, define tres formas de llegar a las soluciones duraderas –reintegración sostenible, integración local o integración en otra parte del país– a través de las cuales se pueden alcanzar y ofrece, por tanto, un claro punto de partida para un análisis, una defensa de la causa y una programación global.

El Marco define ocho criterios que pueden utilizarse para determinar hasta qué punto se ha alcanzado una solución duradera: protección y seguridad; unas condiciones de vida adecuadas; acceso al

trabajo; restablecimiento de la vivienda; de las tierras y propiedades; reunificación familiar; participación en asuntos públicos; y acceso a la justicia y a unas compensaciones adecuadas.

Esto pone de relieve que la búsqueda de soluciones duraderas es un proceso complejo que requiere de la intervención a tiempo y coordinada de los agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz. Es decir, las respuestas orientadas hacia la búsqueda de soluciones exigen distintos tipos de actores (y su experiencia en diferentes áreas), recursos potencialmente importantes y que se lleve a cabo un análisis global de la situación sobre el terreno con el fin de enfocarse en las intervenciones más efectivas y de garantizar que los actores se complementan entre sí.

Un análisis orientado a la búsqueda de soluciones para cualquier situación de desplazamiento debería ser amplio para que tuviera en cuenta las diferentes facetas de los ocho criterios destacados, y no mirar estrechamente a unas pocas de forma aislada. Cada vez es más reconocida y se defiende al más alto nivel la necesidad de respaldar más un análisis global, que todavía no es una práctica común y que es más fácil de decir que de hacer.

No solo retorno y reintegración

A veces, los Gobiernos y otros agentes son más partidarios de promover el retorno como la solución preferente (y en algunos casos también única), y a menudo se les presiona para que se conformen con reducir la “solución” a un mero movimiento de retorno o de reasentamiento, para que descendan las cifras de población desplazada interna. Sin embargo, las estrategias de soluciones duraderas deben tener en cuenta las preferencias de los desplazados internos, si las condiciones son adecuadas para el retorno y qué posibles obstáculos persistirían; también deberán mantener abiertos otros canales con los que buscar soluciones como la integración local y la integración en otros lugares del país. Un análisis global de las preferencias, oportunidades y obstáculos

en la búsqueda de soluciones duraderas a través de procesos como la elaboración de perfiles pueden ayudar a defender unas estrategias y enfoques más apropiados.

Por ejemplo, la labor de elaboración de perfiles llevada a cabo en Yemen en 2010 ayudó a documentar la estrategia de soluciones duraderas del Gobierno. Emprendida por el Gobierno de Yemen, ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y el Consejo Danés para los Refugiados, aportó las pruebas necesarias para que la estrategia promoviera soluciones alternativas en vez de centrarse sólo en el retorno, que era en lo que había consistido la política anterior. Un hallazgo crucial en el proceso de elaboración del perfiles en Yemen fue la intención de los desplazados internos de regresar a su lugar de residencia de antes del desplazamiento, dato que se comparaba con las condiciones en las que se basaba un posible retorno. Los resultados demostraron que en torno al 25% de los encuestados se encontrarían en riesgo de desplazamiento prolongado si solo se mantuviese un estrecho enfoque centrado en el retorno.

Otro reto común es la creciente urbanización del desplazamiento sumado a la limitada disponibilidad de información relevante sobre personas desplazadas en zonas urbanas. A menudo la urbanización de los hogares y de las comunidades pueden hacer que el retorno a las zonas rurales sea menos factible y es especialmente en las situaciones de desplazamientos prolongados en zonas urbanas donde las personas desplazadas y no desplazadas pueden enfrentarse a similares condiciones de vida pero a distintos retos de protección, mientras que la escasez de información desglosada puede hacer que no se aprecien las diferencias.

Un análisis comparativo entre los desplazados y los no desplazados (u otros colectivos relevantes como los migrantes económicos o los refugiados retornados) podría ser determinante. Un análisis como este serviría a menudo como fundamento a una respuesta más enfocada hacia un colectivo al dar lugar a una revisión más matizada de las aptitudes y las capacidades, y de las preocupaciones por la protección de los diferentes colectivos. Esto conlleva una mejor comprensión de las cuestiones de desarrollo a las que tienen que hacer frente las comunidades afectadas por el desplazamiento, que son comunes a las de sus vecinos no desplazados, y la



Casa destruida por los ataques aéreos en el barrio de Nahdah, en Saná, Yemen, enero de 2016.

identificación de vulnerabilidades específicas que las personas desplazadas pudieran tener.

Tenemos un ejemplo reciente a raíz de dos elaboraciones de perfiles urbanos llevadas a cabo en Mogadiscio y Hargeisa, Somalia, que se centraban en la población residente en asentamientos informales en las dos ciudades. Realizadas en colaboración con las autoridades centrales y locales, ambas ofrecían una imagen más nítida de la escala del desplazamiento en ambas ciudades y una prueba sólida para los agentes de desarrollo y los urbanistas para perseguir un enfoque más sensible con el desplazamiento en la planificación de sus programas. Los hallazgos en Hargeisa muestran diferencias muy pequeñas en las condiciones de vida de los migrantes económicos, los desplazados internos, las comunidades de acogida y los refugiados retornados que se encuentran en el asentamiento, lo que significa que las soluciones a largo plazo centradas en los desplazados han de formar parte de las estrategias de reducción de la pobreza urbana y que los asentamientos se han de incluir en la planificación urbana de toda la ciudad⁴. Sin embargo, otros hallazgos de la misma también destacan que los desplazados internos del sur y centro de Somalia son más vulnerables por lo que necesitan un control de la protección y unas intervenciones de defensa constantes, en

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones



ACNUR/Yahya Arhab

especial, en lo que afecta a su acceso a los servicios públicos.

Datos de desplazamiento para los actores de desarrollo.

Existe un acuerdo tácito dentro de la comunidad internacional sobre la necesidad de una mayor implicación de los agentes de desarrollo en la respuesta a los desplazamientos y la importancia de considerar a las personas desplazadas forzadas no sólo como receptoras de asistencia sino como agentes económicos activos, y el valor de respaldar su autosuficiencia y su resiliencia en la búsqueda de soluciones sostenibles. Estos debates han estado presentes tanto en el período preparatorio a la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 como dentro de la

Agenda de 2030 de Desarrollo Sostenible.

Resulta fundamental para este debate la necesidad de disponer de más datos “relevantes para el desarrollo” y un mayor análisis sobre el desplazamiento para ayudar a justificar o provocar un enfoque de desarrollo más “sensible con el desplazamiento” en los países afectados. Se están realizando discretos esfuerzos en diferentes contextos para abordar este vacío, entre ellos, estudios a gran escala llevados a cabo por el Banco Mundial en los Grandes Lagos⁵, Oriente Medio y otros lugares, así como un aumento del respaldo de estudios académicos que se centren en el impacto económico del desplazamiento⁶ y múltiples labores de encuestas a las familias con el objetivo de comparar las condiciones de vida de las personas desplazadas y las no desplazadas que residen en zonas similares. Además de esas iniciativas específicas centradas en esos países y regiones también existen fases tempranas de trabajo a nivel global que están en funcionamiento⁷.

Sin embargo, sigue siendo poco frecuente que se lleve a cabo un análisis verdaderamente común entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz generado a través de una auténtica colaboración durante la búsqueda, el diseño y el proceso de implementación. Debido a la diferente “lógica” de cada disciplina (incluidas las diferencias relacionadas con los ciclos de planificación,

los mandatos, las prioridades, la terminología, los recursos, las relaciones gubernamentales y los enfoques para establecer alianzas), resulta complicado generar un análisis que cubra todas las necesidades de información y que llegue a un acuerdo que se base en las prioridades empíricas para la respuesta. Cuando esto ocurre, lo más frecuente es que dependa más de la iniciativa de alguien que de algo impulsado institucionalmente. Aun así, la confianza y la titularidad que se genera mediante el proceso colaborativo puede allanar el camino a unas repercusiones mucho mayores y para el uso de esos resultados.

Aunque este reto muy práctico es difícil de superar, existe un creciente número de casos con un impacto positivo importante. Con el fin de desarrollar la Estrategia de Soluciones Duraderas en Costa de Marfil, por ejemplo, ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respaldó al Gobierno y trabajó muy de cerca con la Oficina Nacional de Estadística para llevar a cabo una labor de elaboración de perfiles en Abiyán y en las áreas afectadas por el desplazamiento en el oeste del país durante 2014-15. Aunque el proceso sufrió retrasos considerables, en especial debido al brote de ébola y a las actividades planificadas para realizar un censo nacional, se empleó un listado de indicadores basado en el Marco del Comité Permanente entre Organismos (IASC) desarrollado de manera conjunta por un equipo de agentes humanitarios y de desarrollo (una metodología detallada diseñada para las zonas urbanas y rurales afectadas por desplazamientos) y, finalmente, dio lugar a un análisis sobre la situación de desplazamiento que desembocó directamente en el plan nacional de desarrollo para los próximos años.

En otros ejemplos, unos procesos similares de elaboración de perfiles diseñados e implementados de manera conjunta por agentes humanitarios y de desarrollo (a menudo junto con los ministerios gubernamentales pertinentes y las oficinas nacionales de estadística) han permitido disponer de resultados para desarrollar políticas y programar soluciones duraderas conjuntas. Es importante mencionar que esos procesos también han ofrecido unos datos de referencia cruciales para realizar un seguimiento del progreso de las acciones orientadas a soluciones en contextos de desplazamiento. Esto ha ocurrido (o está ocurriendo) en contextos tan variados como Colombia, Kosovo, Irak y Somalia⁸.

