

GP20 PREVENT
PROTECT
RESOLVE

**Trabajar mejor juntos para
prevenir, abordar y encontrar
soluciones duraderas para el
desplazamiento interno**

**COMPILACIÓN DE PRÁCTICAS
NACIONALES DE LA GP20**



Foto de portada: Bangladesh. Una familia viaja a un lugar más seguro en medio de la inundación mientras el agua entra en nuevas zonas tras el paso del ciclón Aila por las zonas del suroeste en Harinagar, Satkhira, desplazando a miles de personas.
© OIM Abir Abdullah | 2009



Trabajar mejor juntos para prevenir, abordar y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno

COMPILACIÓN DE PRÁCTICAS NACIONALES DE LA GP20





Afganistán. Jóvenes desplazadas internas recogen leña en la aldea de Rabat, en la provincia de Balkh. © UNHCR Sebastian Rich | 2017

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	5
PREFACIO	6
RESUMEN EJECUTIVO	8
Área prioritaria 1: Participación de las personas desplazadas internas	11
Área prioritaria 2: Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno	13
Área prioritaria 3: Datos y análisis sobre el desplazamiento interno	16
Área prioritaria 4: Desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones duraderas	19
I. INTRODUCCIÓN	23
II. METODOLOGÍA	27
III. REVISIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE LA GP20	30
3.1 Prácticas y prioridades de la GP20	31
3.1.1 Desafíos	31
3.1.2 Participación de las personas desplazadas internas	37
3.1.3 Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno	45
3.1.4 Datos y análisis sobre el desplazamiento interno	52
3.1.5 Desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones duraderas	59
3.2 Conclusiones y tendencias futuras	69
3.3 Recomendaciones	76
Área prioritaria 1: Participación de las personas desplazadas internas	77
Área prioritaria 2: Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno	78
Área prioritaria 3: Datos y análisis sobre el desplazamiento interno	79
Área prioritaria 4: Desplazamiento prolongado y soluciones de apoyo	80
IV. PRÁCTICAS DE LA GP20	84
CASOS DE PAÍSES	85
Afganistán Restablecimiento de los medios de vida de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por los desplazamientos	86
Etiopía La Iniciativa de Soluciones Duraderas	90
Fiji Aprendizaje de las comunidades en el desarrollo de directrices nacionales de reubicación planificada en el contexto del cambio climático	96
Honduras Preparar soluciones a través del registro de propiedades abandonadas	104
Indonesia Programa de Aldeas Hermanas de preparación para casos de desastre	112
Iraq Recopilación de datos y análisis para informar los esfuerzos para poner fin al desplazamiento prolongado	119
Mongolia Financiación basada en previsiones para evitar el desplazamiento por desastres	131

Nepal Desarrollo de experiencia en diseño que incluya la discapacidad en la preparación, respuesta y recuperación ante desastres	137
Níger Proceso de consulta para aprobar una ley nacional sobre el desplazamiento interno	140
Nigeria Protección de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento mediante el uso de sus idiomas	147
Filipinas Participación comunitaria en la planificación de la evacuación en el área metropolitana de Manila	151
Filipinas Datos sobre desplazamientos por desastres de la preparación para la recuperación	157
Filipinas Soluciones prácticas para proteger el derecho de voto de las personas desplazadas internas	165
Somalia Datos y análisis para documentar enfoques colaborativos y encontrar soluciones duraderas	169
Somalia Exploración de las opciones de reparto del valor de la tierra en respaldo de las soluciones duraderas en las zonas urbanas	180
Somalia Experimento del Proyecto Midnimo de programación integrada de ayuda humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz sobre soluciones duraderas	183
Sudán del Sur Creación de consenso para la redacción de un proyecto de ley nacional sobre desplazamiento interno	190
Sudán Las personas desplazadas internas se integran a los planes de acción de soluciones duraderas	192
Ucrania Adaptación de los esquemas habitacionales preexistentes para satisfacer las necesidades específicas de las personas desplazadas internas	204
Ucrania El rol de la defensa conjunta en la protección de los derechos electorales de las PDI	211
Ucrania Aplicación para teléfonos móviles «Your rights (Tus derechos)»	215
Vanuatu Política sobre cambio climático y desplazamiento inducido por desastres	218
V. REFERENCIAS	221
ANEXO I: PROGRAMA DE ACTIVIDADES DE LA INICIATIVA GP20	238

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación es la culminación de un proyecto de tres años de múltiples interesados para conmemorar el 20º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Iniciativa GP20). Es una recopilación de prácticas para prevenir, abordar y resolver los desplazamientos internos y expone algunos de los ejemplos que se intercambiaron durante el periodo 2018 a 2020 por gobiernos, organismos de la ONU, las ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Banco Mundial y otros expertos clave sobre los desplazamientos internos.

Hannah Entwisle Chapuisat investigó y redactó este informe. Nadine Walicki, Coordinadora de la Iniciativa GP20, coordinó este proyecto. Prithvi Hirani y Michelle Yonetani investigaron y redactaron inicialmente algunos ejemplos de países. Malvika Verma, Thiago Sothe, Fabiola Rosi y Feblezi Huebi, pasantes de la GP20, también brindaron apoyo al proyecto.

Estamos inmensamente agradecidos por la valiosa orientación y comentarios recibidos de los asesores expertos de este estudio: Prof. Em. Walter Kälin (Universidad de Berna), Prof. Chaloka Beyani (Escuela de Economía de Londres), Prof. Elizabeth Ferris (Universidad de Georgetown), Alexandra Bilak (IDMC), Erin Mooney (PROCAP) y la Dra. Elena Katselli (Universidad de Newcastle, Reino Unido). También expresamos nuestro más sincero agradecimiento a Cecilia Jimenez-Damary, Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, por su liderazgo en la iniciativa GP20 y su orientación sobre este informe.

También nos beneficiamos de la amplia información y los valiosos consejos del Grupo Central GP20 durante todo el proceso: Sebastian von Einsiedel (OCHA), Aurelien Buffler (OCHA), Greta Zeender (antigua OCHA), Monica Tse Candido (OCHA), Christian Clark (OCHA), Belinda Gurd (OCHA), Samuel Cheung (ACNUR), Elizabeth Eyster (ACNUR), Nathalie Goetschi (ACNUR), Daniel Macguire (ACNUR), Nancy Polutan-Teulieres (ACNUR), Martina Caterina (antiguo Mandato de la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas), Kerry-Lynn Maze (OIM), Muhammad Rizki (OIM), Mariela Guajardo (OIM), Angela Wells (OIM), Henny Ngu (PNUD), Massimo Nicoletti Altimari (PNUD), Natalia Krynskyy Baal (antiguo JIPS), Isis Nunez Ferrera (JIPS), Corina Demottaz (JIPS), Adrian Calvo-Valderrama (IDMC), Avigail Shai (antiguo IDMC), Barbara Essig (IDMC), Frankie Parrish (IDMC), Kathrine Starup (RDC), Kim Mancini (ex RDC) y Liselott Verduijn (RDC).

Finalmente, deseamos expresar nuestro profundo reconocimiento a todos los profesionales y funcionarios gubernamentales que compartieron ideas, información y contactos para este informe. En particular, extendemos nuestro agradecimiento especial a las siguientes personas por sus generosos aportes a los estudios de caso, sin los cuales este informe no habría sido posible: Zahra Abdi, Lindsey Atienza, Hélène Atrafi, Margarita Barcena, Caroline Blay, Anne Davies, Teresa Del Ministro, Khadra Elmi, Rufus Karanja, Nataliia Madzigon, Bradley Mellicker, Conrado Navidad, Lorena Nieto, Salif Nouhoum, Asel Ormonova, Nadiya Pashkova, Isabelle Peter, Lorenza Rossi y Kara Siahaan.

Nuestro más sincero agradecimiento también al ACNUR, la OIM y los Estados Unidos por financiar esta iniciativa.

PREFACIO

Esta compilación es el resultado clave del proceso consultivo de tres años y múltiples interesados para implementar el Plan de Acción GP20 destinado a Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de las Personas Desplazadas Internas, que inicié como Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos en 2018 en conmemoración del vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Se conoce a estos esfuerzos como la “Iniciativa GP20”: la primera en su tipo, con énfasis en la responsabilidad nacional.

La iniciativa se centró en la forma en la que los Principios rectores y otras normas internacionales se han implementado a nivel nacional y local, con énfasis en la acción del Estado, complementada con el apoyo de asociados internacionales y nacionales, las ONG e instituciones de investigación. Dado que el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de las personas desplazadas internas sigue siendo una responsabilidad primordial de los Estados, siempre me ha quedado claro que aquí es donde debe ponerse el énfasis.

Esta recopilación de prácticas para prevenir, abordar y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno se basa en las experiencias, los éxitos y los desafíos que han surgido durante la iniciativa GP20 desde 2018. La iniciativa partió del reconocimiento del hecho que, a pesar de los avances logrados durante más de veinte años de esfuerzos, la cantidad de personas que se estima se ven afectadas por el desplazamiento interno ha seguido una trayectoria ascendente durante décadas y se mantiene en sus niveles más altos. Esto destacó particularmente la necesidad de impulsar una acción más colaborativa sobre el desplazamiento interno en todos los niveles, así como la importancia de compartir experiencias y lecciones aprendidas entre los actores pertinentes sobre lo que ha funcionado de manera más efectiva en diferentes contextos, a fin de inspirar nuevas acciones de prevención, protección y soluciones al desplazamiento interno.

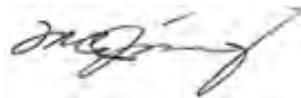
Estos fueron los dos ejes y objetivos principales a lo largo de los cuales se desarrolló la Iniciativa GP20. A lo largo de su curso, tuvo un fuerte enfoque operativo y orientado a la acción, destinado a facilitar una acción más estratégica y conjunta entre los organismos de la ONU y las ONG en apoyo de las autoridades competentes en los países afectados por el desplazamiento. Al mismo tiempo, favoreció el intercambio de experiencias nacionales y locales a nivel regional y global, además de dar visibilidad a los enfoques innovadores para mejorar las respuestas nacionales al desplazamiento interno que están en marcha en muchos países y que se están implementando cada vez más a través de esfuerzos conjuntos entre los Estados, la comunidad internacional y los socios nacionales y, sobre todo, con los propios desplazados internos.

La Iniciativa GP20 identificó cuatro áreas prioritarias para la acción estratégica, coordinada y colaborativa, que recibirán apoyo durante el Plan de Acción, concretamente: i) participación de las personas desplazadas internas; ii) leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno; iii) datos y análisis sobre el desplazamiento interno; iv) desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones

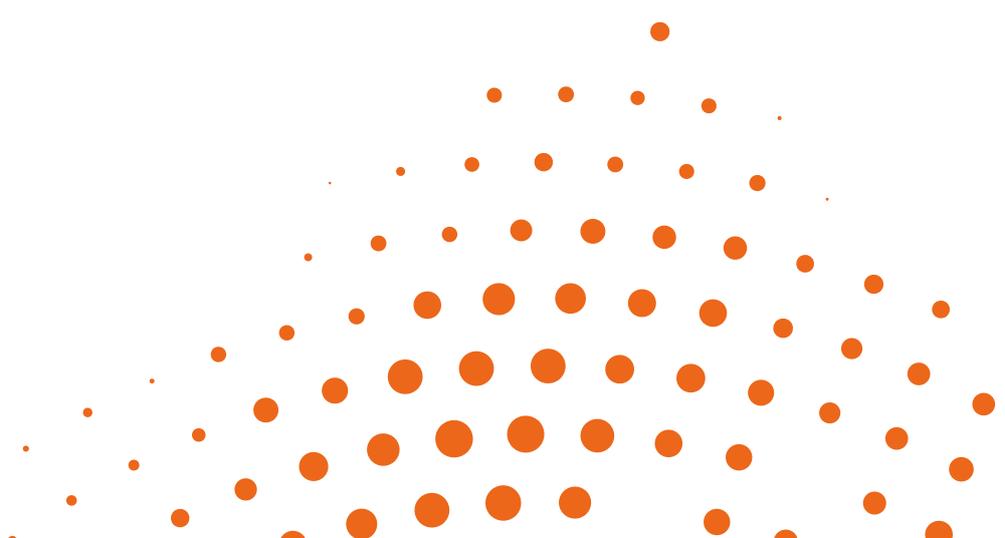
duraderas. Como las cuatro áreas prioritarias están interrelacionadas, el Plan de Acción enfatizó que la prevención, la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas avanzarían más si se abordaran juntas, en lugar de si el trabajo en cada área se desarrollara por separado. Además, se centró en la acción sobre el terreno para las personas desplazadas internas en estas áreas prioritarias, más que en los debates sobre políticas. Esta compilación destaca prácticas alentadoras y concretas a nivel de país y proporciona una descripción general de las lecciones aprendidas de estos ejemplos y las recomendaciones consiguientes para cumplir las prioridades de la GP20.

Esta importante recopilación respalda la aplicación de las respectivas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos que respaldan mi mandato, incluido el papel de Relatora Especial en la promoción coordinada de la protección y el respeto de los derechos humanos de las personas desplazadas internas, para “fomentar la difusión, el fomento y la aplicación de los Principios Rectores y para respaldar los esfuerzos de fomento de la capacidad y el uso de los Principios Rectores”. La compilación también sirve como principal aporte sustancial de la iniciativa GP20 al Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamientos Internos del Secretario General de la ONU.

Como actual titular del mandato de la ONU sobre desplazamientos internos, es un placer para mí presentar esta nueva y muy pertinente herramienta y agradecer a todos los que contribuyeron a su culminación. Espero que los Estados y los interesados pertinentes aprovechen estos ejemplos para implementar de manera concreta los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que transformen sus enfoques para prevenir, abordar y resolver los desplazamientos internos y proteger eficazmente los derechos humanos de las personas desplazadas internas.



Cecilia Jimenez-Damary
Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos



RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) reconoció por primera vez el desplazamiento interno como motivo de preocupación internacional en 1991. Durante los siguientes 30 años, la designación del Secretario General de la ONU de un defensor de alto nivel dedicado a las personas desplazadas internas en 1992 suscitó el desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 (Principios Rectores), que a su vez se convirtió en la referencia jurídica para un conjunto expansivo de estándares normativos, marcos y guías a nivel global, regional y nacional. En particular, para agosto de 2020, se sabía que al menos 80 países habían desarrollado más de 25 leyes y 60 políticas relacionadas con el desplazamiento interno.

A pesar de este progreso significativo, los países de todo el mundo están lidiando con los impactos inmediatos y a largo plazo del desplazamiento interno. En 2019, se estima que 24,9 millones de personas fueron desplazadas por desastres y otras 8,5 millones fueron desplazadas por conflictos y violencia. Al finalizar el año, aproximadamente 50,8 millones de personas seguían siendo desplazados internos, incluidos 45,7 millones de personas a causa de conflictos y violencia, la cifra más alta jamás registrada. La tendencia ascendente no muestra signos de disminuir, con desafíos como el cambio climático, la pobreza, la rápida urbanización no planificada y la pandemia de COVID-19 que probablemente socavarán aún más la capacidad de los desplazados para reconstruir sus vidas.

En 2018, los Principios Rectores celebraron su 20º aniversario (GP20). A raíz de un llamado de la Asamblea General de la ONU para celebrar la ocasión, en 2017 la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos (Relatora Especial) lanzó un proceso que condujo a la Iniciativa GP20, una plataforma de tres años de múltiples interesados que se centró en la prevención, reducción y resolución del desplazamiento interno, independientemente de la causa. En 2018, se lanzó el Plan de Acción GP20 para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de las Personas Desplazadas Internas 2018-2020 (Plan de Acción GP20) con el objetivo de dinamizar y reforzar el diálogo, la acción y los recursos estratégicos y colaborativos de múltiples interesados a nivel nacional, regional y global.

El Plan de Acción GP20 se centró en cuatro áreas de trabajo interconectadas: i) participación de las personas desplazadas internas, ii) legislación y políticas nacionales, iii) datos y análisis y iv) desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones duraderas. En particular, la Iniciativa GP20 promovió la implementación a nivel nacional de los Principios Rectores y otras normas internacionales al tratar de reunir a las autoridades nacionales y locales, las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento, las entidades de la ONU, las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el mundo académico, las instituciones financieras para el desarrollo, los organismos de derechos humanos, el sector privado y otros expertos clave. La

Iniciativa GP20 también buscó identificar y desarrollar enfoques innovadores para mejorar las respuestas nacionales al desplazamiento interno, particularmente los esfuerzos conjuntos de los Estados, la comunidad internacional y los asociados nacionales, incluidos los propios desplazados internos.

Esta compilación de prácticas para prevenir, abordar y resolver los desplazamientos internos presenta conocimientos, lecciones y conclusiones con respecto a las cuatro áreas prioritarias de la GP20, con base en 20 estudios de casos de países compartidos durante la Iniciativa GP20. Proporciona ejemplos de cómo los actores han tratado de abordar desafíos clave, particularmente en las siguientes áreas:

- i.** Lograr una voluntad política sostenida entre las autoridades gubernamentales pertinentes en todos los niveles para abordar el desplazamiento interno;
- ii.** Establecer liderazgo gubernamental y funciones y responsabilidades claramente designadas en los ministerios competentes y en todos los niveles de gobierno;
- iii.** Crear asociaciones efectivas y enfoques coordinados entre gobiernos, actores internacionales y la sociedad civil;
- iv.** Garantizar la información adecuada para documentar las respuestas y supervisar el progreso hacia soluciones duraderas;
- v.** Involucrar eficazmente a las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas en riesgo de desplazamiento;
- vi.** Satisfacer las necesidades de las personas desplazadas internas a gran escala, en particular con respecto a los programas que buscan prevenir y encontrar soluciones duraderas al desplazamiento, como medios de subsistencia, vivienda, tierras y bienes y elementos de cohesión social;
- vii.** Anticipar los impactos futuros del cambio climático en los movimientos de población; y
- viii.** Asegurar recursos financieros suficientes y flexibles, particularmente cuando se enfrentan a prioridades contrapuestas.

Resultados clave

En todo el mundo, las respuestas al desplazamiento interno atraviesan una transición al parecer leve que podría afectar significativamente la forma de conceptualizar y abordar el desplazamiento interno en el futuro. Dado el alto número de personas desplazadas internas en todo el mundo, se necesitan enfoques innovadores, que se basen en las lecciones aprendidas hasta la fecha, para superar los desafíos persistentes que surgieron repetidamente a lo largo de las prácticas presentadas en este informe.

La compilación de la GP20 demuestra que muchos Estados se están tomando en serio su responsabilidad de proteger a las personas desplazadas internas y trabajan en colaboración con socios internacionales y locales. A través de las leyes y políticas de personas desplazadas internas, los Estados están designando funciones y responsabilidades en los ministerios competentes y en todos los niveles de gobierno para garantizar enfoques integrales para prevenir, abordar y encontrar soluciones al desplazamiento interno, sin importar la causa. Las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento son reconocidos y respetados

por realizar valiosas contribuciones al desarrollo y la implementación de leyes, políticas y programas relacionados con el desplazamiento interno. La compilación también destaca de qué forma los factores como datos de mejor calidad sobre el desplazamiento interno, el incentivo que debe verse como líder internacional y regional, el apoyo técnico de expertos internacionales, la financiación adecuada y las campañas de promoción pueden ayudar a desarrollar y mantener la voluntad política de abordar y resolver los desplazamientos internos.

La protección de las personas desplazadas internas, por definición, es protección nacional y, como tal, deben brindarla las autoridades gubernamentales en el ejercicio de un buen gobierno para sus ciudadanos y residentes habituales que son desplazados. Reconceptualizar a las personas desplazadas internas como “ciudadanos con necesidades específicas de desplazamiento”, en contraposición a personas desplazadas con necesidades de protección y asistencia humanitarias, refuerza la noción de la responsabilidad primordial del Estado de proteger los derechos de las personas desplazadas internas como miembros de la ciudadanía del país. La noción, que abarca tanto a nacionales del país como a apátridas o residentes de mucho tiempo que forman parte de la población habitual de un país, reconoce los derechos de las personas desplazadas internas junto con su representación como miembros contribuyentes de la comunidad. También enfatiza que el desplazamiento es una cuestión de gobernanza que se extiende más allá de la asistencia humanitaria para abarcar el desarrollo y, en algunos contextos, los esfuerzos de consolidación de la paz. Esto puede ayudar a cambiar el pensamiento sobre la forma de desarrollar la autosuficiencia de las personas desplazadas internas y abordar sus necesidades de forma más rápida a través de las políticas, los programas y servicios gubernamentales existentes.

Con este fin, las prácticas emergentes destacan el potencial de la coordinación de múltiples interesados liderada por el Estado, cuando sea posible, con el objetivo de asegurar una visión y una estrategia compartidas sobre cómo evitar, abordar y encontrar soluciones duraderas al desplazamiento interno. Es posible que este enfoque integrado no funcione en todas partes. Sin embargo, para aquellos Estados comprometidos con la resolución de los desplazamientos internos existentes y la prevención de desplazamientos futuros, las prácticas que se presentan en esta compilación muestran que abordar el desplazamiento interno es simplemente buena gobernanza.

Dicho esto, se requiere más atención para identificar y desarrollar prácticas innovadoras relacionadas con: i) proteger a las personas desplazadas internas en las situaciones de protección más inseguras y políticamente sensibles; ii) restablecer los medios de subsistencia; iii) soluciones de vivienda, tierras y bienes; iv) colaboración con el sector privado y las instituciones financieras internacionales para lograr un desarrollo equitativo; y v) financiación para prevenir y encontrar soluciones al desplazamiento interno.

Ejemplos y recomendaciones de países

Durante los últimos tres años, la Iniciativa GP20 ha obtenido la participación activa de los Estados y otros actores para discutir y compartir experiencias sobre la respuesta al desplazamiento interno. De cara al futuro, hay muchos aspectos positivos sobre los cuales basarse. Con respecto a las cuatro actividades prioritarias de la GP20, las siguientes conclusiones y recomendaciones clave se extraen de los ejemplos de compilación.



Somalia. Los representantes de la comunidad de Kismayo identifican los proyectos prioritarios durante un proceso de consulta comunitaria de cinco días.
© IOM/UN-Habitat Somalia | 2018

Área prioritaria 1: Participación de las personas desplazadas internas

La **participación activa de la comunidad no puede asumirse ni darse por sentada**. La participación exitosa exige dar **pasos conscientes para construir gradualmente la confianza y el apoyo** de los miembros de la comunidad, con base en el conocimiento y el idioma de la comunidad específica. Cuando se les consulta con eficacia, las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas en riesgo de desplazamiento **pueden mejorar y perfeccionar las leyes, los marcos de políticas y la programación operativa**. Por ejemplo, en Somalia, las autoridades locales consultaron a las personas desplazadas internas y a las comunidades afectadas por el desplazamiento y desarrollaron juntos planes de acción comunitaria para priorizar sus necesidades.

Cada **proceso de consulta comunitaria debe adaptarse al contexto político local**, teniendo en cuenta las relaciones de poder, incluso en el nivel micro, y evaluar qué métodos de consulta o recopilación de datos generarán las mejores oportunidades para que los diferentes interesados y grupos compartan sus opiniones y experiencia. La selección de facilitadores y enumeradores también afecta la calidad de la participación. Se debe considerar a las personas desplazadas internas candidatos para realizar esas funciones, como se hizo en el ejercicio de elaboración de perfiles de El Fasher en Sudán que capacitó y empleó a jóvenes desplazados internos como enumeradores. La participación de la comunidad también debe incluir pasos para compartir el resultado o asegurar la participación continua en el proceso.

Se pueden utilizar diversos mecanismos para facilitar la participación de la comunidad, como debates de grupos focales, reuniones comunitarias formales e informales, encuestas de hogares, líneas telefónicas directas, plataformas en línea, programas de radio interactivos y aplicaciones gratuitas para teléfonos inteligentes. Los métodos participativos también pueden aprovechar los

conocimientos y las capacidades de las comunidades partiendo de las prácticas culturales locales, el liderazgo y los mecanismos de gobernanza, e inculcar preferiblemente un mayor compromiso con los resultados del proceso, fuere una ley o la implementación de un proyecto basado en la zona. Sin embargo, puede ser necesario tomar medidas adicionales para evitar intensificar la exclusión social de las mujeres y otros grupos marginados. En Fiji, por ejemplo, el gobierno felicitó a nivel de aldea los diálogos “talanoa” tradicionales sobre las Directrices de Reubicación Planificada con discusiones de grupos focales donde mujeres, niños y jóvenes podían expresarse abiertamente y ser escuchados.

Las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento pueden **acumular otros beneficios a través de la participación**, como una mayor confianza de la comunidad, la reducción de las tensiones intracomunitarias, el fortalecimiento de las habilidades de recopilación y análisis de datos y la pertenencia del proceso y sus resultados. Por último, apoyar la participación de las personas desplazadas internas incluye **facilitar el derecho de las personas desplazadas internas a votar y presentarse a las elecciones** durante el desplazamiento, y validar sus derechos como ciudadanos legales o residentes habituales, según corresponda.

Estados,

- Garantizar que **las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas en riesgo de desplazamiento tengan la oportunidad de participar de manera significativa** en todas las etapas de los procesos y decisiones que les afectan.
- Involucrar a las personas desplazadas internas y a las comunidades afectadas por el desplazamiento para **perfeccionar la programación operativa e identificar soluciones** para abordar las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas internas, por ejemplo, mediante el uso de la programación participativa basada en zonas, cartografía de la capacidad comunitaria y talleres para analizar las conclusiones.
- Utilizar **idiomas locales** y métodos participativos que **reflejen prácticas, capacidades, liderazgo y mecanismos de gobernanza culturales locales**, tomando medidas para asegurar la inclusión de mujeres y grupos marginados.
- **Generar confianza** mediante el uso de un lenguaje claro y sin jerga y herramientas de comunicación culturalmente apropiadas que aprovechen el conocimiento, las instituciones y las redes de apoyo locales.
- **Seleccionar facilitadores y enumeradores en los que confíen los miembros de la comunidad**, incluidos, cuando corresponda, los propios desplazados internos.
- **Establecer mecanismos simples de retroalimentación e información oportuna** a las personas desplazadas internas sobre sus derechos y la prestación de servicios, como el uso de una aplicación de teléfono móvil gratuita con información actualizada o una línea telefónica de apoyo.
- **Garantizar que las personas desplazadas internas, como ciudadanos legales o residentes habituales, puedan mantener su derecho a votar y presentarse a las elecciones** durante el desplazamiento..



Fiji. En 2014, la aldea de Vunidogoloa fue reubicada en un terreno más seguro debido a los efectos del cambio climático.
© Ministry of Communications, Department of Information, Fiji

Área prioritaria 2: Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno

Las experiencias de Fiji, Níger, Sudán del Sur y Vanuatu subrayaron la importancia del compromiso sostenido de un gobierno con el largo proceso de desarrollar, adoptar y, en última instancia, implementar leyes y políticas nacionales que aborden el desplazamiento interno. Aunque la voluntad política esté inevitablemente determinada por todo un conjunto de factores, estos Estados se sintieron motivados a desarrollar leyes y políticas para resolver sus problemas relacionados con el desplazamiento interno, cumplir con los compromisos internacionales y regionales y ser vistos como líderes mundiales. Las visitas oportunas y el asesoramiento proporcionado por expertos en desplazamiento interno, como la Relatora Especial o expertos independientes preeminentes, y la participación en procesos internacionales, como la Iniciativa GP20, reforzaron aún más la importancia de los esfuerzos nacionales. También importó el compromiso de las personas. En Níger, por ejemplo, el compromiso personal del Ministro principal y el experto internacional ayudó a mantener el impulso político y un proceso de coordinación fluido para la adopción de la ley nacional sobre personas desplazadas internas. En Ucrania, una campaña de promoción de varios años sobre los derechos electorales de las personas desplazadas internas ayudó a generar apoyo político para modificar las leyes electorales nacionales.

Las revisiones legales exhaustivas realizadas al principio del proceso proporcionan una base sólida para generar amplio apoyo y comprensión sobre por qué se necesita una ley o política, a través de procesos abiertos e inclusivos que incluyan a las personas desplazadas internas y a las comunidades afectadas por el desplazamiento. Por ejemplo, el gobierno de Níger formó un comité directivo interministerial responsable de supervisar la redacción del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas y organizó talleres de múltiples interesados que

incluyeron a personas desplazadas internas. El aprovechamiento eficaz de la experiencia y el apoyo técnico locales e internacionales también contribuyó al desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre personas desplazadas internas, en particular en la forma de un experto legal internacional. La acción a nivel local también puede fundamentar y guiar de manera útil el desarrollo de estrategias y legislación nacionales, a partir de realidades prácticas, desafíos y soluciones que enfrentan los gobiernos locales y las personas desplazadas internas. En Ucrania, por ejemplo, la legislación nacional que amplía los programas de vivienda temporal para incluir a las personas desplazadas internas se adaptó con base en la experiencia de la ciudad de Mariupol al hacerlo.

Los gobiernos adoptaron y adaptaron conceptos, definiciones y terminología que resonaron en cada contexto, en sintonía con las normas internacionales para ayudar a facilitar la adopción de la ley o política resultante. Las Directrices de Reubicación Planificada de Fiji, por ejemplo, utilizan un “enfoque jurídico híbrido” arraigado en el derecho internacional ambiental, los derechos humanos y la migración junto con la legislación nacional de Fiji y el derecho consuetudinario tradicional (“*kastom*”) que gobierna las comunidades locales en Fiji. En muchos casos, las leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno han demostrado ser ventajosas para aclarar las funciones y responsabilidades y asignar las asignaciones presupuestarias necesarias de diferentes departamentos y niveles de gobierno para garantizar una respuesta gubernamental coordinada e integrada al desplazamiento interno. Las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas también deben considerarse solo un elemento de un conjunto de marcos, herramientas y mecanismos gubernamentales que se fortalecen mutuamente y que, en conjunto, pueden proteger y reforzar la resiliencia de las comunidades y personas desplazadas o en riesgo. Sin embargo, incluso en ausencia de leyes específicas para las personas desplazadas internas, los ejemplos de Honduras y Filipinas ilustran cómo las instituciones gubernamentales aún pueden salvaguardar los derechos de las personas desplazadas internas al ejercer sus responsabilidades institucionales para la población en general consagradas en la legislación nacional.

Estados

- Intensificar los esfuerzos para desarrollar, adoptar e implementar leyes y políticas sobre el desplazamiento interno, incluso en desastres y otros contextos relevantes, que garanticen el pleno respeto de los derechos de las personas desplazadas internas, como se establece en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y otros instrumentos legales internacionales relevantes, incluida la Convención de Kampala.
- Adoptar y adaptar los conceptos, definiciones y terminología existentes que resuenen en cada contexto, y alinearlos con las normas internacionales para ayudar a facilitar la adopción de la ley o política resultante.
- Integrar, según corresponda, las cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno en las leyes y políticas existentes, incluidas las relacionadas con el desarrollo, la gestión de tierras, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres.

- Garantizar que los procesos para desarrollar leyes y políticas sobre personas desplazadas internas comiencen con una revisión legal exhaustiva y utilicen un proceso de consulta abierto que incluya a las personas desplazadas internas y comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento.
- Garantizar que las leyes y políticas designen claramente las funciones y responsabilidades para el desplazamiento interno, y que se acompañen de los recursos financieros y humanos necesarios para desarrollar e implementar programas para personas desplazadas internas y comunidades afectadas por el desplazamiento, incluso a nivel local.

Organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Ampliar y aumentar la conciencia de la experiencia y el apoyo técnico internacionales y nacionales sobre la legislación y la política de desplazamiento interno para ayudar a los Estados en el desarrollo o revisión de leyes y políticas pertinentes para garantizar protección, asistencia y soluciones duraderas efectivas para las personas desplazadas internas.



Honduras. Intercambio de información entre CARITAS y el Instituto de la Propiedad de Honduras.
© ACNUR Andres Garcia | 2019

Área prioritaria 3: Datos y análisis sobre el desplazamiento interno

Los datos son una herramienta poderosa para identificar y comprender las necesidades específicas de los desplazamientos y para generar un entendimiento compartido sobre las acciones necesarias para abordarlas, particularmente con respecto a las soluciones duraderas. Por ejemplo, de un ejercicio integral de elaboración de perfiles realizado en 2016 en Mogadiscio, Somalia surgió una base de pruebas acordada que aclaró las necesidades específicas de las personas desplazadas internas en comparación con las personas no desplazadas¹. Esto permitió a las autoridades gubernamentales federales y locales trabajar con asociados humanitarios y de desarrollo para dar forma a una hoja de ruta común para soluciones duraderas.

Los agentes internacionales pueden crear y mejorar la capacidad de recopilación y análisis de datos de los Estados en diferentes niveles de gobierno de diversas formas. Por ejemplo, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y el Banco Mundial están apoyando a la Oficina Nacional de Estadística del gobierno de Somalia para desarrollar un sistema nacional consolidado para recopilar y analizar datos relacionados con el desplazamiento. En Indonesia, el gobierno y el PNUD proporcionan a las aldeas herramientas de recopilación y gestión de datos que alimentan el presupuesto y la prestación de asistencia a corto y largo plazo a nivel de distrito. La recopilación y el análisis de datos previos en contextos de desastres pueden ayudar a los gobiernos a mitigar las condiciones que conducen al desplazamiento y evitar los impactos negativos del desplazamiento, así como prepararse para ellos. El proyecto piloto del Proyecto de Evaluación y Elaboración de Perfiles de Vulnerabilidad ante Desastres (DVAPP) del gobierno de Filipinas, apoyado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), identificó familias vulnerables que viven en zonas geográficamente aisladas y propensas a peligros en el norte de Luzón que enfrentan altos niveles de riesgo de desplazamiento por desastres, lo que permitió a las autoridades locales preinscribir a las familias y almacenar bienes. El aprendizaje y el intercambio entre pares también pueden aportar importantes beneficios.

Dada la transición de las operaciones en los países hacia la programación de soluciones duraderas, los gobiernos y los actores internacionales pueden aprovechar y adaptar los marcos y herramientas internacionales existentes para recopilar y analizar la información requerida por las líneas de trabajo humanitarias, de desarrollo, consolidación de la paz y estabilización, y subsanar así las lagunas de datos restantes según sea necesario. En situaciones prolongadas, comprender las razones subyacentes por las que las personas desplazadas internas todavía enfrentan necesidades específicas relacionadas con su desplazamiento exige evaluar de cerca cada contexto para identificar las realidades sociales, políticas y económicas. Medir y vigilar de qué forma las personas desplazadas internas avanzan hacia una solución duradera comienza con tener un conjunto común de indicadores, extraídos por ejemplo de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas o de un marco nacional, que puede adaptarse al contexto específico del lugar donde las personas desplazadas internas deciden ir tras una solución duradera. En particular, la investigación en Somalia, Irak y Sudán ha recalcado que el Marco de

Soluciones Duraderas del Comité Permanente entre Organismos (IASC) no capta por completo las cuestiones relacionadas con la cohesión social, las aspiraciones personales o los sentimientos subjetivos de pertenencia, que son fundamentales para lograr soluciones duraderas. En Irak, un estudio sobre el desplazamiento prolongado utilizó indicadores de los marcos de integración de la migración y los refugiados, y marcos de cohesión social y fragilidad.

Una vez acordados, los indicadores pueden vigilarse a través de varios mecanismos, como estudios a largo plazo que incluyen encuestas de hogares para evaluar el progreso. Sin embargo, debido a que lograr soluciones duraderas es un proceso de reducción progresiva de las necesidades específicas asociadas con el desplazamiento, en lugar de un movimiento físico único, es posible que los enfoques para la recopilación de datos también deban evolucionar y adaptarse a través los sistemas e indicadores más relevantes para medir soluciones duraderas a medida que cambia la situación de las personas desplazadas internas.

La coordinación de la recopilación y el análisis de datos, incluidos los datos y análisis longitudinales y comparativos, también es un componente integral de la programación conjunta para lograr conclusiones colectivas, particularmente relacionadas con las soluciones duraderas. Tener una visión compartida sobre los objetivos generales de un proyecto conjunto es muy crítico en la etapa de diseño metodológico para la recopilación y el seguimiento de datos para comprender por qué se necesitan conjuntos de datos específicos, tales como qué indicadores reflejan mejor una teoría de cambio de un proyecto en particular. Los datos y análisis longitudinales y comparativos sobre el desplazamiento, complementados con la cartografía de cómo el Marco de Soluciones Duraderas del IASC corresponde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, han permitido a los asociados en Somalia que trabajan en soluciones duraderas involucrar a los actores del desarrollo en un diálogo sobre “el desplazamiento como factor de empobrecimiento”. Finalmente, los mecanismos de coordinación a nivel nacional y local, como el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas en Somalia, permitieron a los asociados operativos compartir sus metodologías y conclusiones con el gobierno, y amplificar el impacto de los datos operativos y el análisis para su uso en la promoción, el desarrollo de políticas y la programación operativa sobre soluciones duraderas. El gobierno de Somalia también adaptó el Marco de Seguimiento de Conclusiones Colectivas para crear una Matriz del Desempeño de Soluciones Duraderas que incluye indicadores comunes relacionados con soluciones duraderas.

Incluso la disponibilidad de datos y pruebas oportunos, pertinentes y de calidad no es, por sí misma, suficiente para garantizar que se tomen medidas. El apoyo eficaz para abordar plenamente los desplazamientos internos se basa en el compromiso de un Estado, por ejemplo, incluir el desplazamiento interno en los sistemas estadísticos nacionales. La recopilación y el análisis de datos descoordinados y duplicados también pueden complicar la tarea de priorizar las acciones más importantes necesarias para ayudar a las personas desplazadas internas a mejorar sus vidas. Es más probable que los datos se utilicen cuando los actores los desarrollan en conjunto, idealmente con el liderazgo del gobierno, creando un entendimiento común de su propósito y una pertenencia compartida.

Estados

- Realizar recopilación y análisis de datos longitudinales y regulares relacionados con las personas desplazadas internas, tanto en situaciones de desastre como de conflicto, para documentar nuevos desplazamientos y vigilar el progreso de las personas desplazadas internas hacia soluciones duraderas a lo largo del tiempo.
- Implementar las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos (IRIS) desarrolladas por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos (EGRIS) y respaldadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CSNU), y solicitar conocimientos y asistencia internacionales según sea necesario.
- Garantizar que los sistemas de recopilación y análisis de datos comiencen con definiciones comunes y sean interoperables entre todas las entidades gubernamentales y asociados para fundamentar las actividades de planificación y respuesta relacionadas con las personas desplazadas internas, desde la prevención hasta la resolución del desplazamiento interno, que aprovechen y adapten las herramientas existentes.
- Invertir en sistemas preventivos de recopilación y análisis de datos para evaluar y planificar el posible desplazamiento por desastres, por ejemplo, identificando las comunidades que enfrentan altos niveles de riesgo de desplazamiento por desastres.
- Desarrollar un sistema para garantizar que diversos conjuntos de datos y análisis apoyen el desarrollo y la implementación de leyes, políticas, estrategias y programas, por ejemplo, a través de un Marco de Seguimiento de Conclusiones Colectivas que proporcione indicadores comunes relacionados con soluciones duraderas.

Organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Ofrecer conocimientos técnicos sobre recopilación y análisis de datos sobre personas desplazadas internas, evitando la duplicación, para apoyar los esfuerzos de los Estados de crear o mejorar la capacidad nacional y local.
- Garantizar que los conjuntos de datos, las normas, los conceptos y los indicadores estén armonizados y sean comparables, por ejemplo, mediante el uso de indicadores comunes de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas, como componente integral de la programación conjunta sobre el desplazamiento interno en los flujos de trabajo humanitario, de desarrollo y consolidación de la paz a nivel de proyecto, subnacional y nacional.
- Generar estudios de referencia y longitudinales sobre las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento para ayudar a comprender el progreso y las barreras potenciales para lograr soluciones duraderas.
- Desarrollar estudios, que complementen los esfuerzos nacionales, que comparen a las personas desplazadas internas con miembros de la comunidad no desplazados para comprender la gravedad y el impacto del desplazamiento.

- Aprovechar y adaptar las herramientas de recopilación y análisis de datos existentes para reflejar las necesidades operativas cambiantes, por ejemplo, al identificar los sistemas e indicadores más relevantes para medir soluciones duraderas en tanto evolucionan las situaciones de las personas desplazadas internas.

Donantes internacionales y bilaterales

- Garantizar que la financiación de las actividades relacionadas con los datos incentive la coordinación y requiera un plan claro sobre la forma en que los datos alimentarán las respuestas operativas y políticas al desplazamiento interno.



Área prioritaria 4: Desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones duraderas

Los ejemplos de compilación subrayan el hecho de que ninguna opción de asentamiento se adapta a todas las personas desplazadas internas. Es posible que algunos deseen regresar, mientras que otros pueden preferir integrarse localmente o trasladarse a otra parte del país. Se deben facilitar soluciones duraderas dondequiera que las personas desplazadas internas elijan reconstruir sus vidas. Para algunos países, como Etiopía y Honduras, el proceso de búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno comenzó con el gobierno, apoyado por agentes internacionales, tan solo denominando y reconociendo sistemáticamente el desplazamiento como un fenómeno, relacionado con conflictos, violencia generalizada, desastres o abusos de derechos humanos.

El creciente reconocimiento de los desafíos asociados con el desplazamiento prolongado ha llevado a esfuerzos para evitar, en primer lugar, el desplazamiento y las situaciones prolongadas, como a través de medidas de acción temprana en Mongolia mediante el modelo de Financiación basada en Pronósticos (FbF) de la FICR que brindó asistencia antes de que azotaran severas tormentas invernales, con base en información científica y evaluaciones de la comunidad.

La compilación destaca proyectos piloto innovadores que utilizan enfoques basados en zonas para trabajar en soluciones duraderas para las personas desplazadas internas. Estos proyectos se unen a la programación humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz al abordar las necesidades específicas de las personas desplazadas internas al mismo tiempo que satisfacen las necesidades de la comunidad más amplia afectada por el desplazamiento. Por ejemplo, el proyecto *Midnimo* de Somalia, un proyecto conjunto entre la OIM, el PNUD y ONU-Hábitat, buscaba fortalecer la gobernanza local, encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y los refugiados retornados, y mejorar la cohesión social a través de la programación integrada de la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.

Los programas experimentales se muestran prometedores en abordar las perennes complejidades de los problemas de vivienda, tierras y bienes relacionados con el desplazamiento interno, particularmente en zonas urbanas. Por ejemplo, mientras que a las personas desplazadas internas en Ucrania se les otorgó acceso prioritario a programas de vivienda social preexistentes, al reconocer que eran miembros de la comunidad con necesidades específicas de desplazamiento, los actores en Somalia exploraron enfoques experimentales de planificación urbana para encontrar opciones de vivienda a gran escala para miles de personas desplazadas internas. Sin embargo, si bien las soluciones de vivienda pueden contribuir a desbloquear el desplazamiento prolongado, estos ejemplos también destacan que restaurar el derecho de las personas desplazadas internas al acceso a la vivienda requiere una voluntad política, tiempo y financiación significativos.

Por lo tanto, el liderazgo del gobierno en soluciones duraderas requiere múltiples niveles de apoyo gubernamental en diversas áreas de responsabilidad. El apoyo a soluciones duraderas puede abarcar la planificación de respuesta en casos de desastre a nivel local y los planes de desarrollo basados en zonas para proteger los derechos de voto, así como el desarrollo de un registro nacional de propiedad abandonada. Por ejemplo, en Somalia, el gobierno posee una Unidad de Soluciones Duraderas dentro del Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, complementada por una Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas, que reúne a 14 entidades gubernamentales, incluida la Oficina del Primer Ministro. Estos órganos de coordinación buscan garantizar que las políticas, las estrategias y los programas de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas se coordinen e integren en el Plan Nacional de Desarrollo de Somalia, la Hoja de Ruta Nacional para el Desarrollo Social y otros instrumentos pertinentes.

Idealmente, el Estado debe dirigir la planificación de soluciones duraderas, que debe coordinarse conjuntamente entre el gobierno y la comunidad internacional para desarrollar una base de evidencia compartida y una visión e indicadores comunes al desarrollar planes y estrategias nacionales y locales para las personas desplazadas internas. La coordinación entre las autoridades subnacionales

y locales y la comunidad internacional también es importante para encontrar soluciones duraderas. Por ejemplo, las Iniciativas de Soluciones Duraderas en curso en Somalia y Etiopía incluyen al gobierno respectivo, la ONU, donantes bilaterales y multilaterales, instituciones financieras internacionales y las ONG, y coordinan la acción a nivel nacional y subnacional. Las experiencias en Etiopía, Irak, Somalia y Sudán demuestran cómo la comunidad internacional, bajo el liderazgo de los Coordinadores Residentes de la ONU, está coordinando su apoyo a los Estados. En particular, los Coordinadores Residentes en estos países tienen una capacidad dedicada al desplazamiento interno y apoyan los Grupos de Trabajo sobre Soluciones Duraderas nacionales y subnacionales que reúnen las líneas de trabajo humanitarias, de desarrollo y de paz. Incluso en ausencia de la participación del gobierno, estos foros de múltiples interesados permiten que los actores locales e internacionales desarrollen una visión compartida e indicadores comunes para lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas internas que se puedan abordar en todas las líneas de trabajo, como a través de los Planes de Acción Humanitaria y Acuerdos Marco para el Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, la compilación también destaca los desafíos muy reales de buscar soluciones duraderas en medio de la inseguridad y la incertidumbre políticas. En particular, asegurar niveles adecuados y sostenidos de financiación para apoyar soluciones duraderas fue difícil en muchos países, aunque ejemplos como el Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática de Comunidades de Fiji y el mecanismo de Financiación basada en Pronósticos de la FICR son avances prometedores.

Estados, organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Reconocer y apoyar el derecho de las personas desplazadas internas a elegir entre tres vías para encontrar una solución duradera (retorno, integración local y reubicación en otro lugar del país), y señalar que, en muchas situaciones prolongadas, la integración local o la reubicación pueden ser la opción preferida de las personas desplazadas internas, particularmente en zonas urbanas.
- Apoyar y participar activamente en la coordinación de múltiples interesados dirigida por el Estado, siempre que sea posible, y la programación conjunta sobre soluciones duraderas para desarrollar una base de evidencia compartida, una estrategia e indicadores comunes al desarrollar planes y estrategias nacionales y locales para las personas desplazadas internas.
- Considerar cómo la reconceptualización de las personas desplazadas internas como “ciudadanos con necesidades específicas de desplazamiento” podría mejorar la respuesta al desplazamiento interno y evitar la creación de estructuras de asistencia paralelas, y asegurar que los derechos de las personas desplazadas internas estén plenamente protegidos.
- Integrar el desplazamiento interno en todos los documentos de estrategia y planificación pertinentes, incluidos los planes nacionales de desarrollo, los marcos de cooperación para el desarrollo sostenible, las estrategias de consolidación de la paz, las estrategias relacionadas con el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres y los planes de desarrollo urbano,

utilizando “marcadores de soluciones duraderas” en la programación del desarrollo y “ marcadores de resiliencia” en la programación humanitaria para unir las líneas de trabajo humanitario y de desarrollo.

- Continuar con el desarrollo de respuestas innovadoras basadas en zonas para abordar el desplazamiento interno a escala que protejan los derechos de las personas desplazadas internas y restablezcan la autosuficiencia de las personas desplazadas internas, por ejemplo, al integrar a las personas desplazadas internas en los sistemas de servicios existentes lo más rápido posible para evitar sistemas paralelos cuando sea posible.
- Anticiparse a los desplazamientos prolongados, especialmente en contextos de desastres, incluida la realidad de que el retorno tal vez nunca sea posible.

Organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Aclarar la función de la Oficina del Coordinador Residente de la ONU de coordinar el apoyo de la comunidad internacional para encontrar soluciones duraderas para los desplazamientos internos a nivel nacional.
- Crear sistemas que identifiquen y aprovechen la ventaja comparativa y la experiencia de cada entidad en todas las líneas de trabajo relevantes para apoyar las respuestas del gobierno al desplazamiento interno, independientemente de la causa, en términos de proporcionar experiencia técnica, respuestas programáticas y soluciones financieras innovadoras.
- Explorar las posibilidades de establecer un foro internacional permanente sobre el desplazamiento interno para los Estados, las entidades de la ONU, las ONG internacionales, las instituciones financieras internacionales, los donantes y otros actores para continuar compartiendo sus desafíos, logros y prioridades.

Donantes internacionales y bilaterales

- Alentar y participar en la coordinación de múltiples interesados dirigida por el Estado, siempre que sea posible, y la programación conjunta sobre soluciones duraderas al desplazamiento interno, y proporcionar apoyo financiero y técnico en las fases de evaluación y planificación como parte integral de la participación bilateral en contextos de desplazamiento.
- Desarrollar mecanismos de financiación anticipatorios, plurianuales y flexibles, como los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, para apoyar la implementación de programas de desplazamiento interno que involucran el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz para garantizar protección y asistencia efectivas para las personas desplazadas internas, resolver el desplazamiento existente y evitar el desplazamiento futuro.
- Apoyar y aplicar la Recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico sobre el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz con respecto a la programación relacionada con las personas desplazadas internas.



Nigeria. Oza y su esposa Rabih, que son desplazados internos que viven en Maiduguri.
© OIM Muse Mohammed | 2018

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) reconoció por primera vez el desplazamiento interno como tema de interés internacional en 1991.² Durante los siguientes 30 años, la designación por parte del Secretario General de la ONU de un defensor de alto nivel dedicado a las personas desplazadas internas en 1992³ desencadenó el desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998⁴ (Principios Rectores), que a su vez formó la base legal para un conjunto expansivo de estándares normativos, marcos y guías a nivel global,⁵ regional⁶ y nacional. En particular, para agosto de 2020, se sabía que al menos 83 países habían desarrollado 27 leyes y 61 políticas relacionadas con el desplazamiento interno.⁷

Las reformas de todo el sistema de las Naciones Unidas también han reconocido el desplazamiento interno como una cuestión operativa crítica que merece mayor atención. En 2002, la Asamblea General hizo hincapié en la “función central del Coordinador del Socorro de Emergencia para la coordinación interinstitucional de la protección y la asistencia a los desplazados internos”,⁸ en particular a través

del Comité Permanente entre Organismos (IASC) presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia. La reforma humanitaria de 2005, desencadenada por la protección inadecuada de las personas desplazadas internas y los civiles en riesgo en los conflictos, condujo a la creación del sistema de grupos temáticos del IASC que asigna canales sectoriales para mejorar la previsibilidad, la rendición de cuentas y la asociación en situaciones de desplazamiento interno y de todo tipo de emergencias humanitarias. La Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 reafirmó este compromiso de abordar el desplazamiento interno, y el Secretario General de la ONU estableció el objetivo de reducir el desplazamiento interno en un 50 por ciento para 2030.⁹ Con el reconocimiento del desplazamiento como desafío de desarrollo complejo, los Estados Miembros de la ONU se comprometieron, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a “no dejar a nadie atrás”, incluidos las personas desplazadas internas.¹⁰ La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, entre otros actores del desarrollo, también han abordado el desplazamiento en coordinación con las organizaciones humanitarias.¹¹ El desplazamiento interno también se ha reconocido cada vez más como tema pertinente para los campos de la reducción del riesgo de desastres,¹² el cambio climático y la planificación urbana.

A pesar de este progreso significativo, los países de todo el mundo están lidiando con los impactos inmediatos y a largo plazo del desplazamiento interno relacionado con conflictos, desastres y abusos contra los derechos humanos. En 2019, se estima que 24,9 millones de personas fueron desplazadas por desastres y otros 8,5 millones fueron desplazadas por conflictos y violencia. Al finalizar el año, aproximadamente 50,8 millones de personas seguían siendo desplazados internos, incluidos 45,7 millones de personas a causa de conflictos y violencia, la cifra más alta jamás registrada.¹³ Proyectos de desarrollo desplazan una cifra adicional desconocida de personas cada año,¹⁴ una causa de desplazamiento que se reconoce en los Principios Rectores y la Convención de Kampala. Millones de otros desplazamientos no se capturan sistemáticamente, incluidos los causados por la apropiación de tierras, la violencia delictiva y los desastres de evolución lenta causados por las sequías. La tendencia al alza no muestra signos de disminuir ya que las proyecciones dictan que el cambio climático podría desarraigar a más de 143 millones de personas solo en África subsahariana, el sur de Asia y América Latina para 2050.¹⁵ Desafíos como la pobreza, la rápida urbanización no planificada y la pandemia de COVID-19 socavan aún más la capacidad de los desplazados de reconstruir sus vidas. Los gobiernos se enfrentan a decisiones difíciles sobre la forma más eficaz de proteger y ayudar a las personas desplazadas internas en medio de prioridades contrapuestas y limitaciones financieras, operativas y políticas. Del mismo modo, las organizaciones intergubernamentales, los donantes, las instituciones financieras internacionales, las ONG, el sector privado y otros actores están tratando de mejorar el impacto de su apoyo a los Estados y las personas desplazadas internas en situaciones en las que las necesidades a menudo exceden los recursos disponibles.

En 2018, los Principios Rectores celebraron su 20º aniversario (GP20). A raíz de un llamado de la Asamblea General de la ONU para celebrar la ocasión,¹⁶ en 2017 la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos (Relatora Especial) lanzó la Iniciativa GP20, una plataforma de tres años de múltiples interesados que se centró en la prevención, reducción y resolución del desplazamiento interno, independientemente de la causa.¹⁷ En 2018, los

participantes acordaron el Plan de Acción GP20 para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de las Personas Desplazadas Internas 2018 a 2020 (Plan de Acción GP20) con el objetivo de dinamizar y reforzar el diálogo, la acción y los recursos estratégicos y colaborativos de múltiples interesados a nivel nacional, regional y global. El Plan de Acción GP20 se centró en cuatro áreas de trabajo interconectadas:

1. Participación de las personas desplazadas internas
2. Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno
3. Datos y análisis sobre el desplazamiento interno
4. Abordar el desplazamiento prolongado y apoyar soluciones duraderas

Al desarrollar objetivos específicos para cada problema (véase la sección III a continuación), el Plan de Acción reconoció que la acción estratégica y coordinada de múltiples interesados para abordar el desplazamiento interno requiere una acción concertada en las cuatro áreas, que se fortalecen recíprocamente.

En particular, la Iniciativa GP20 promovió la implementación a nivel nacional de los Principios Rectores y otras normas internacionales al tratar de reunir a las autoridades nacionales y locales, las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento, las entidades de la ONU, las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el mundo académico, las instituciones financieras para el desarrollo, los organismos de derechos humanos, el sector privado y otros expertos clave. La Iniciativa GP20 también buscó identificar y desarrollar enfoques innovadores para mejorar las respuestas nacionales al desplazamiento interno, particularmente los esfuerzos conjuntos de los Estados, la comunidad internacional y los asociados nacionales, incluidos los propios desplazados internos. Entre sus principales actividades se contaron intercambios regionales de Estado a Estado, mesas redondas, reuniones del Grupo Directivo dedicadas a cuestiones temáticas y seminarios web.¹⁸ Los asociados a nivel de país llevaron a cabo numerosas actividades de la GP20, algunas de las cuales se plasmaron en los boletines informativos de la GP20.

ACNUR y OCHA actuaron como copresidentes del Grupo Directivo informal de la GP20, compuesto por los Estados Miembros, las ONG, las entidades de la ONU y el Banco Mundial, para supervisar el proceso. La Relatora Especial actuó como Asesora Especial del Grupo Directivo. Por invitación de los directores de la OIM, OCHA, PNUD y ACNUR, más de 30 Coordinadores Residentes de la ONU designaron puntos focales de la GP20 en sus oficinas para alentar y apoyar las actividades relacionadas con la GP20 a nivel de país. También participaron muchos otros asociados a nivel de país. Un coordinador de la GP20 que acoge el ACNUR en Ginebra brindó apoyo sustantivo y de coordinación para la Iniciativa.

Esta compilación de prácticas para prevenir, abordar y resolver los desplazamientos internos presenta conocimientos, lecciones y conclusiones con respecto a las cuatro áreas prioritarias de la GP20, con base en 20 estudios de casos de países compartidos durante la Iniciativa GP20. También sirve como la principal contribución sustantiva de la Iniciativa GP20 al Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamientos Internos del Secretario General de la ONU, que se estableció en 2019 para “llamar la atención internacional sobre el tema del desplazamiento interno y su impacto y preparar un informe para el Secretario General de la ONU con recomendaciones concretas y prácticas para los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes”.¹⁹

Honduras. Una vista de los tejados de la capital, Tegucigalpa. En algunas escuelas de los barrios, los estudiantes se han reducido a la mitad debido a la violencia de las pandillas que obligan a las familias a abandonar sus hogares.

© ACNUR Diana Díaz | 2017





Irak. Khalil es un desplazado interno Yezidi que vive con su familia en un campamento en Duhok, Irak. Un granjero, dejó 7 acres de tierra, dos casas, aves de corral, ganado y olivos. “Nuestra vida es como algo irremediamente roto. Tengo que empezar una nueva vida desde cero otra vez. Es difícil”.

© OIM Musa Mohammed | 2018

II. METODOLOGÍA

Los ejemplos que se presentan en esta Compilación de la GP20 se limitan a las prácticas presentadas en las reuniones del Grupo Directivo de la GP20, mesas redondas, seminarios web e intercambios regionales de 2018 a 2020.²⁰ Se seleccionaron prácticas para proporcionar un conjunto de ejemplos geográficamente diversos en una variedad de contextos de desplazamiento que cumplieran con los siguientes criterios:

- Implementado por autoridades gubernamentales nacionales o subnacionales o en apoyo de una prioridad gubernamental sobre el desplazamiento interno;
- Condujo a una mejora en la situación de las personas desplazadas internas o el entorno de prevención o respuesta;
- Buscó progreso en al menos dos de las cuatro prioridades temáticas de la GP20 (derecho y política, participación de personas desplazadas internas, desplazamiento prolongado/soluciones duraderas y datos);

- Incluyó al menos dos asociados de diferentes sectores (por ejemplo, gobierno, ONG, ONU, CICR/FICR, acción humanitaria, desarrollo, derechos humanos, consolidación de la paz, personas desplazadas internas) que trabajan juntos para diseñar y/o implementar la práctica, el proyecto o la iniciativa;
- Suficiente documentación y/o informantes clave para entrevistar para informar adecuadamente sobre la experiencia y extraer lecciones aprendidas;
- Transcurso de tiempo suficiente para generar lecciones aprendidas sobre el ejemplo del país y su impacto en el entorno de respuesta y/o la situación de las personas desplazadas internas.

En consulta con otros interesados a nivel nacional, los puntos focales de la GP20 a nivel nacional y mundial identificaron ejemplos potenciales para la compilación que la mayoría exhibía los criterios anteriores. Las propuestas, que incluían material de antecedentes y nombres de informantes clave, se compartieron con el Coordinador de la GP20 para su revisión e investigación adicional para determinar si las prácticas cumplían con los criterios de selección. En total, la compilación incluye descripciones detalladas de prácticas en 16 países (Afganistán, Etiopía, Fiji, Honduras, Indonesia, Irak, Mongolia, Nepal, Níger, Nigeria, Filipinas, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Ucrania y Vanuatu). Si bien la mayoría de los ejemplos presentados en la compilación respeta los criterios, algunos ejemplos (como la Iniciativa de Soluciones Duraderas de Etiopía, la investigación de captura del valor del suelo en Somalia y el modelo de vivienda de alquiler con opción a compra de Ucrania) destacan prácticas nacientes prometedoras que aún están desarrollándose y que brindan información sobre cómo el desplazamiento interno podría abordarse en el futuro.

Una vez que se seleccionaron los ejemplos, la investigación y el análisis del informe de compilación estuvieron a cargo de un consultor que trabajaba con el Coordinador de la GP20, con investigaciones adicionales sobre prácticas relacionadas con la participación de las personas desplazadas internas y datos realizados por consultores de la OIM. La investigación se basó en una revisión documental de la documentación disponible públicamente en Internet y documentación adicional compartida por los asociados de GP20 a nivel de país, así como entrevistas semiestructuradas de una hora a informantes con interesados clave. Posteriormente, los informantes revisaron los borradores escritos de los ejemplos y, en algunos casos, participaron en entrevistas adicionales e intercambios de correo electrónico para aclarar detalles y conclusiones.

El Coordinador de la GP20, en consulta con un grupo asesor informal compuesto por asociados operativos clave de la GP20,²¹ fue entonces responsable de asegurar que el Asesor Especial de la GP20, los expertos en desplazados internos²² y los representantes de los Estados Miembros revisaran los borradores finales. En situaciones en las que las autoridades gubernamentales no estaban disponibles para una entrevista sobre su respectivo ejemplo de país, los puntos focales de la GP20 a nivel de país compartían el borrador del texto con las autoridades relevantes para su revisión o por el Coordinador de la GP20 con Misiones Permanentes en la Oficina de la ONU en Ginebra. Asimismo, se consultó al grupo asesor sobre la finalización y presentación del informe general. El Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones de la GP20 asesoró y ayudó con el diseño, lanzamiento y difusión de la compilación.

El informe tiene limitaciones metodológicas. Los ejemplos que surgen a través de la Iniciativa GP20 reflejan las áreas prioritarias del Plan de Acción GP20 y la información compartida por los asociados de la GP20. Si bien se hicieron todos los esfuerzos posibles para desarrollar y revisar los ejemplos con los principales interesados a nivel de país, incluidos los representantes gubernamentales, el tiempo y los recursos no permitieron que los consultores visitaran los países. Las restricciones de viaje relacionadas con la COVID-19 también limitaron las posibilidades de incluir sistemáticamente las perspectivas de las personas desplazadas internas sobre las prácticas. Por lo tanto, la compilación no pretende capturar una selección definitiva de las mejores respuestas nacionales, ni aborda todas las cuestiones temáticas relevantes para el desplazamiento interno. Por último, las conclusiones generales que se extrajeron de la colección de prácticas también son limitadas dado que el proceso de investigación no tuvo la oportunidad de discutir y desarrollar las conclusiones a través de un proceso consultivo de múltiples interesados debido a limitaciones de tiempo y recursos.

Aun así, vistos colectivamente, los ejemplos revelan oportunidades y tendencias que merecen mayor reflexión e investigación para abordar los desafíos actuales y futuros. Todas las lecciones y recomendaciones que se tratan en este documento deben entenderse y seguirse en pleno cumplimiento de la legislación, las normas y las orientaciones internacionales existentes.²³



Ucrania. Desplazada internamente y desesperada por un ingreso estable, Tatiana tuvo la idea de comprar pañales por Internet y venderlos por una pequeña ganancia. El negocio se derrumbó cuando su proveedor tomó el dinero y nunca le proporcionó ninguna mercancía. “Ese fue mi punto cero... pero de alguna manera me las arreglé para recuperarme. Invertí mis pagos sociales en artículos de higiene para la venta. Ahora dirijo dos tiendas que venden artículos de limpieza y artículos para el hogar.”
© OIM Muse Mohammed | 2018



III. REVISIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE LA GP20

En muchos países se están aplicando enfoques innovadores para mejorar las respuestas nacionales al desplazamiento interno, cada vez más implementados a través de esfuerzos conjuntos entre los Estados, la comunidad internacional y los asociados nacionales, incluidos los propios desplazados internos. Este capítulo proporciona una descripción general de los desafíos, las lecciones aprendidas y las conclusiones de los casos de estudio seleccionados para esta compilación con respecto a las cuatro áreas prioritarias de la GP20. Reflexiona sobre lo que estas prácticas significan en términos de la dirección futura de la protección y asistencia integrales para las personas desplazadas internas y concluye con un conjunto de recomendaciones para los Estados y otros actores relevantes.

3.1 Prácticas y prioridades de la GP20

Las diversas experiencias a nivel de país que se describen en la compilación brindan una serie de lecciones amplias aprendidas con respecto a las cuatro áreas prioritarias del Plan de Acción GP20:

- i. participación de las personas desplazadas internas;
- ii. leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno;
- iii. datos y análisis sobre el desplazamiento interno; y
- iv. desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones duraderas.

Esta sección comienza con una descripción general de algunos de los desafíos comunes que los países enfrentaron al abordar el desplazamiento interno, seguida de ejemplos de cómo los actores buscaron abordar estos desafíos.

3.1.1 Desafíos

Uno de los desafíos más comunes en los ejemplos de países fue cómo **lograr una voluntad política sostenida entre las autoridades gubernamentales pertinentes en todos los niveles para abordar el desplazamiento interno**. En el caso de Irak, los actores se enfrentaron a la suposición de que todas las personas desplazadas internas regresarían a salvo a sus hogares con el cese de las hostilidades. Las autoridades gubernamentales se mostraron reacias a considerar vías alternativas de soluciones duraderas, a pesar de que las pruebas indicaban que un gran número de personas desplazadas internas no querían regresar, mientras que otros que habían tratado de regresar volvieron a mudarse luego, tras enfrentar condiciones de vida inadecuadas o una recepción hostil en sus lugares de origen. En el caso de Níger, el principal desafío en el desarrollo de una ley nacional sobre personas desplazadas internas fue involucrar ampliamente a todos los actores clave para garantizar que la ley representara un enfoque multisectorial, tanto a nivel nacional como local. Antes de la ley, las personas desplazadas internas, aunque reconocidos como nigerinos que tenían los mismos derechos que los demás ciudadanos, no eran ampliamente identificados como grupo específico con necesidades específicas. Las víctimas de la trata, los migrantes, los refugiados y las personas desplazadas internas se describieron libremente como “desplazados”. En consecuencia, algunos actores nacionales expresaron dudas sobre la necesidad de transponer la Convención de Kampala a la ley de Níger, y argumentaron que la ratificación en abril de 2012 era suficiente. Otros expresaron su preocupación de que una nueva ley creara el riesgo de que a las personas desplazadas internas se les concedieran nuevos derechos que el país no podría defender adecuadamente.

Los problemas políticos más amplios también pueden afectar la voluntad política para abordar el desplazamiento interno. En 2019, el gobierno de Sudán del Sur completó el proceso de redacción de la “Ley de Protección y Asistencia de los Desplazados Internos de 2019”. Sin embargo, en mayo de 2020, el proyecto de ley sobre desplazados internos aún estaba pendiente de revisión por parte del Ministerio de Justicia, y su aprobación final se vio complicada por su vínculo con el proceso de paz en Sudán del Sur. En el caso de Sudán, un funcionario del gobierno local bloqueó la validación final de las soluciones duraderas de El Fasher que perfilaban los hallazgos con las comunidades, a pesar de que las autoridades nacionales habían respaldado el proceso. Las realidades políticas entre las autoridades nacionales y subnacionales durante este periodo también obstaculizaron la posible elaboración de una estrategia nacional de soluciones duraderas.

Asimismo, asegurar una respuesta eficaz al desplazamiento interno puede verse obstaculizado por la necesidad de **establecer un liderazgo gubernamental y funciones y responsabilidades claramente designadas en los ministerios competentes y en todos los niveles de gobierno**. En Etiopía, Somalia y Sudán, los gobiernos enfrentaron desafíos de coordinación entre ministerios y a nivel subnacional, dados los diversos enfoques y entendimientos sobre cómo apoyar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas. De manera similar, una gran erupción del volcán Monte Merapi en Indonesia afectó a más de 300 aldeas y destruyó algunas. Las comunidades a más de 10 kilómetros de la cumbre del Merapi estaban menos preparadas²⁴ y sufrieron más muertes, particularmente porque carecían de sitios de evacuación designados para las personas y su ganado.²⁵ Algunos líderes de las aldeas tardaron de dos a tres semanas en localizar a los miembros de la comunidad dispersos y separados en ausencia de sistemas para identificar a las personas desplazadas internas y rastrear sus movimientos. Finalmente, en Honduras, donde el despojo de la vivienda, las tierras y los bienes de las personas desplazadas internas es una preocupación de protección particularmente crítica,²⁶ la utilidad de los esfuerzos del Instituto de la Propiedad para registrar propiedades abandonadas de las personas desplazadas internas en el catastro nacional depende en última instancia de si el registro está vinculado a los procedimientos de restitución. Esto requeriría aclarar las funciones y responsabilidades del gobierno, y las asignaciones presupuestarias asociadas, como se establece en el proyecto de Ley de Protección de Personas Desplazadas por la Violencia, pendiente de presentación formal para revisión y aprobación del Congreso Nacional.

La posibilidad de que **los impactos del cambio climático provoquen nuevos desplazamientos y, en algunos casos, vuelvan zonas permanentemente inhabitables** en el futuro, motivó la consideración de cómo evitar situaciones de desplazamiento interno.²⁷ En Fiji, varias comunidades habían emprendido procesos de reubicación planificada como último recurso²⁸ durante la última década debido a los impactos de los peligros naturales y el cambio climático, pero lo habían hecho sin orientación formal. El gobierno también carecía de funciones y responsabilidades claras, lo que se complicaba por el hecho de que más del 80 % de la tierra en Fiji es propiedad comunal de las comunidades indígenas (“*i Taukei*”). En Mongolia, evitar el desplazamiento por desastres también es complejo, dada su naturaleza multicausal y el hecho de que la resiliencia, particularmente en el contexto de eventos cíclicos o de evolución lenta, puede erosionarse gradualmente con el tiempo. Durante los últimos veinte años en Mongolia, los pastores nómadas han tenido cada vez más dificultades para mantener sus medios de subsistencia en medio de los impactos del cambio

climático combinados con la producción ganadera intensificada y la disminución de pastos para el pastoreo.²⁹ En particular, los pastores luchan por prepararse para “dzuds” secuenciales, un peligro natural común en Asia Central y Oriental que resulta de la sequía de verano seguida de temperaturas extremas en invierno acompañadas de fuertes nevadas y vientos. La insuficiencia o ausencia de ganado para sustentarlos, la mayoría de los pastores desplazados internos no tienen otra opción que dejar atrás el campo para vivir en asentamientos de tiendas de campaña informales y empobrecidos en las afueras de las zonas urbanas. Sin embargo, el desplazamiento tampoco se reconoció constantemente como riesgo específico dentro de las estrategias de reducción del riesgo de desastres y cambio climático, lo que causó la pérdida de oportunidades para abordar problemas subyacentes que podrían ayudar a evitar el desplazamiento por desastres.³⁰

En muchos países, los actores enfrentan el desafío de **crear asociaciones efectivas y enfoques coordinados entre los gobiernos, agentes internacionales y la sociedad civil**, en particular con respecto al apoyo a las soluciones duraderas. En particular, los actores en Etiopía, Irak, Somalia y Sudán enfrentaron el desafío de cómo garantizar que las soluciones duraderas se coordinaran de manera efectiva y se integraran en programas más amplios de acción humanitaria, desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad, y de reducción del riesgo de desastres llevados a cabo por el gobierno, agencias, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

La necesidad de datos **adecuados para alimentar las respuestas y supervisar el progreso hacia soluciones duraderas** también fue un desafío común en todos los países. En Filipinas, el gobierno de Filipinas había utilizado durante mucho tiempo la tarjeta de acceso familiar de asistencia en casos de desastre en papel para identificar a las personas desplazadas internas y supervisar la prestación de asistencia después de un desastre. Sin embargo, se observó que registrar a las familias desplazadas durante una respuesta de emergencia consumía mucho tiempo, lo que podría retrasar el acceso a los servicios que salvan vidas. Los ejemplos también destacaron los desafíos relacionados con la forma en que los datos y análisis deben cambiar con el tiempo. En Somalia, organizaciones humanitarias han estado recopilando información sobre la ubicación y las necesidades inmediatas de protección y asistencia de las personas desplazadas internas desde 2006, a través de herramientas cada vez más sofisticadas. Sin embargo, como descubrieron los asociados operativos en Somalia, el seguimiento del progreso de las personas desplazadas internas en lograr soluciones duraderas requiere un conjunto diferente de enfoques de datos que puedan medir las necesidades específicas de desplazamiento de las personas desplazadas internas en comparación con los somalíes no desplazados durante un periodo prolongado. La insuficiencia de datos demográficos gubernamentales a nivel nacional para establecer una línea de base obstaculizó una visión general de lo que se requiere para lograr soluciones duraderas. En Sudán, el conjunto diverso de agentes internacionales que participaron en el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas carecía de evidencia actualizada y de propiedad conjunta para comprender mejor las vulnerabilidades, los mecanismos de supervivencia, las capacidades, las percepciones y las intenciones de asentamiento de las personas desplazadas internas, todos ellos necesarios para elaborar programas de soluciones duraderas. De manera similar, en la situación de desplazamiento prolongado de Irak, los actores se dieron cuenta de que comprender los motivos por los que algunas personas desplazadas internas todavía enfrentaban necesidades específicas relacionadas

con su desplazamiento, incluso después de muchos años, requería evaluar de cerca cada contexto para identificar las realidades sociales, políticas y económicas que podrían estar perjudicando a las personas desplazadas internas y a la comunidad más amplia afectada por el desplazamiento,³¹ y exigir un nivel de análisis diferente al que normalmente se hace como parte de los procesos humanitarios de recopilación de datos operativos. Por lo tanto, el desafío residía en cómo reunir diversas fuentes de datos sobre la consolidación de la paz, el desarrollo y la acción humanitaria para llegar a un análisis compartido y estándares comunes relacionados con la prevención y solución del desplazamiento prolongado.³²

La participación efectiva de las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas en riesgo de desplazamiento

también resultó un desafío en muchos ejemplos de países. Una de las mayores barreras para involucrar a las comunidades fue generar confianza en el proceso de consulta. En Honduras, las personas desplazadas internas solían carecer de suficiente confianza en las instituciones gubernamentales para denunciar propiedades abandonadas, por temor a represalias de las pandillas si se sabía que habían cooperado con las autoridades. En El Fasher, Darfur, la fatiga de las encuestas y la desconfianza sobre el propósito de un ejercicio de elaboración de perfiles de soluciones duraderas obstaculizaron inicialmente el proceso. Las experiencias anteriores de la comunidad con la recopilación de datos y las evaluaciones habían dado lugar a pocas mejoras en sus vidas y, en un caso, incluso se habían traducido en una reducción de la asistencia alimentaria.³³ Tampoco en Filipinas, no se tenía la certeza del éxito de los esfuerzos para organizar ejercicios de simulación de evacuación de emergencia basados en la comunidad para un terremoto. Según el Oficial de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de la Comunidad de la ciudad de Navotas, los esfuerzos anteriores para involucrar a las comunidades en la preparación para casos de desastre habían encontrado poco interés o incluso resistencia, a pesar del fuerte espíritu comunitario de los vecindarios.³⁴

La inestabilidad política y la incertidumbre también obstaculizaron los esfuerzos de participación comunitaria. En Sudán, por ejemplo, a pesar de los mejores esfuerzos para seguir siendo responsables ante las comunidades afectadas, ambos procesos en El Fasher y Um Dukhun para desarrollar e implementar planes de acción de soluciones duraderas basadas en zonas se retrasaron temporalmente por la inestabilidad política -comenzaron a fines de 2018- que finalmente llevó al derrocamiento del presidente Omar al-Bashir en 2019 y a la instalación de un nuevo gobierno de transición. Entre otros problemas, las preocupaciones de seguridad y la evacuación de los miembros del personal de la ONU significaron suspender los esfuerzos adicionales para organizar el taller de validación con las comunidades afectadas para el informe de análisis final.

En algunos casos, **las limitaciones prácticas y financieras** plantearon dificultades para reunirse físicamente con las comunidades o comunicar información esencial. En Fiji, por ejemplo, los esfuerzos para involucrar a las comunidades afectadas en el desarrollo de las Directrices de Reubicación Planificada se vieron obstaculizados por la ubicación tan dispersa de las aldeas en islas remotas, agravado por la escasez o ausencia de redes telefónicas y eléctricas. En Ucrania, muchas personas desplazadas internas se basaron en rumores y fuentes de medios de comunicación no confiables para comprender sus derechos legales relacionados con su desplazamiento porque las autoridades locales no siempre pudieron proporcionar información actualizada. En Nigeria, las agencias humanitarias trataban con las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida cuestiones culturalmente sensibles relacionadas con la salud mental en hausa,

un idioma que muchos desplazados internos no hablaban bien.³⁵ Al no comunicarse en los idiomas que entendían las personas desplazadas internas, los actores de la salud mental estaban limitando la capacidad de las personas desplazadas internas de utilizar mecanismos de retroalimentación, dar consentimiento informado, ser incluidos en evaluaciones de necesidades y acceder a servicios.³⁶

En Filipinas y Ucrania, las personas desplazadas internas no pudieron ejercer plenamente sus derechos de voto. Por ejemplo, en 2014, aproximadamente 1,4 millones de personas desplazadas internas³⁷ eran elegibles para votar en las elecciones presidenciales de Ucrania según la legislación vigente. Sin embargo, hasta finales de 2019, las personas desplazadas internas estaban efectivamente excluidos de participar en las elecciones locales y votar por la mitad de los escaños parlamentarios nacionales debido a la incapacidad de cumplir con los requisitos de residencia de la ley electoral.³⁸ En Filipinas, un taller nacional de 2015 sobre el tema, coorganizado por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y la Comisión de Elecciones, que son órganos independientes con mandato constitucional, identificó una serie de desafíos clave que afectan los derechos electorales de las personas desplazadas internas, incluidos los centros de votación dañados, los requisitos de residencia para transferir el registro de votantes y la dificultad para acceder a los centros de votación designados debido a la distancia o la inseguridad.³⁹

Varios países también enfrentaron desafíos para **satisfacer las necesidades de las personas desplazadas internas a gran escala, particularmente con respecto a los programas que buscan encontrar soluciones duraderas al desplazamiento que incluyan medios de subsistencia, vivienda, tierras y bienes, y elementos de cohesión social.** En 2016, a raíz de una solicitud del gobierno de Afganistán de apoyo internacional, el proyecto de Apoyo para los Medios de Subsistencia y Movilidad en Afganistán (SALAM) diseñado por el PNUD, la OIT y el ACNUR buscó abordar el desafío perenne de crear oportunidades de empleo a largo plazo para millones de personas desplazadas internas, refugiados repatriados y miembros de la comunidad de acogida en medio de una inseguridad continua.⁴⁰



Ucrania. Yurvi Leonov y Tatiana Leonova están en las ruinas de su casa en Nikishino, Ucrania oriental.
© ACNUR Andrew Mc Connell | 2015

El apoyo a soluciones duraderas a gran escala mediante la vivienda en zonas urbanas también fue un desafío en Ucrania y Somalia. Por ejemplo, en Ucrania, la ciudad de Mariupol, con una población de 475.000 personas, inicialmente pudo satisfacer las necesidades de las personas desplazadas internas que huyeron del conflicto que comenzó en 2014 en el este de Ucrania. Pero dado que miles de personas desplazadas internas llegaron durante los meses siguientes, y ascendieron finalmente a más de 100.000 a principios de 2015, los arreglos ad hoc ya no eran adecuados. La ciudad carecía de información precisa y sistemas claros para responder a las necesidades de las personas desplazadas internas, agravados por un sistema de vivienda social ya sobrecargado y un número limitado de unidades de vivienda asequibles para la venta o alquiler.⁴¹ De manera similar, los municipios urbanos de rápido crecimiento en Somalia han estado lidiando con cómo responder a los más de 2 millones de personas desplazadas internas⁴² que viven actualmente en sus zonas, muchos de los cuales llegaron hace años o incluso décadas.⁴³ Dado que alrededor del 80% de las personas desplazadas internas prefieren la integración local,⁴⁴ los municipios urbanos de Somalia comparten el desafío común de generar los recursos necesarios para financiar la construcción de viviendas y los servicios públicos, que pueden ascender a cientos de millones de dólares, que permitirían a todas las personas desplazadas internas encontrar una solución duradera, no solo a unos cuantos. Por último, en Iraq, a pesar del trabajo sustancial realizado en la reconstrucción y estabilización, la escala de desplazados internos repatriados ha seguido en aumento. Muchos de los casi cinco millones de repatriados se han enfrentado a desafíos superpuestos a su regreso, que incluyen viviendas inadecuadas, escombros sin limpiar, oportunidades limitadas de medios de subsistencia, infraestructura insuficiente, problemas de cohesión social y hostilidad de los miembros de la comunidad. En consecuencia, un número significativo de personas desplazadas internas regresó a los campamentos u otros lugares.⁴⁵ Al mismo tiempo, la mayoría de los 1,3 millones de personas desplazadas internas que permanecían en Iraq⁴⁶ habían sido desplazados durante más de cuatro años.

Muchos de los países también compartieron la dificultad de **asegurar recursos financieros suficientes y flexibles, particularmente cuando se enfrentan a prioridades contrapuestas**. Esto fue particularmente problemático para los programas con actividades que abarcaban las líneas de trabajo de acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz, debido a los procesos de planificación paralelos y la estricta separación presupuestaria de los donantes de las actividades humanitarias y de desarrollo. Por ejemplo, después de que las comunidades afectadas por el desplazamiento en Somalia y Sudán desarrollaron planes de acción comunitaria a través de procesos altamente consultivos dirigidos por funcionarios del gobierno local, ambos esfuerzos enfrentaron desafíos para financiar los planes, lo que puso en peligro potencialmente los resultados positivos del proceso de planificación comunitaria cuando no se implementaron todos los proyectos priorizados. En Etiopía, la Iniciativa de Soluciones Duraderas (DSI) se lanzó oficialmente en diciembre de 2019 como una plataforma nacional desarrollada conjuntamente por el gobierno de Etiopía y la comunidad internacional para establecer un marco operativo para encontrar soluciones duraderas tanto para los conflictos como para los desplazamientos internos relacionados con desastres al trabajar de manera concertada a través de “divisiones institucionales, mandatos y marcos plurianuales”.⁴⁷ Sin embargo, asegurar la provisión continua de apoyo financiero, técnico y de coordinación internacional en virtud de la DSI sigue siendo un desafío.

En Afganistán, el proyecto SALAM para refugiados y desplazados internos repatriados había firmado originalmente un acuerdo marco con el gobierno de Afganistán en 2016 que cubría Kabul y cinco provincias seleccionadas con un presupuesto de 120 millones de dólares.⁴⁸ En medio de un entorno operativo cambiante con muchos menos retornos de refugiados de lo previsto,⁴⁹ solo se materializaron 4,5 millones de euros en donaciones del gobierno de Finlandia, lo que obligó a los asociados internacionales a reconsiderar su teoría del cambio para crear oportunidades de subsistencia a largo plazo. Finalmente, mientras que la compilación GP20 destaca ejemplos de prácticas prometedoras, los actores que buscan implementar enfoques innovadores para el desplazamiento interno enfrentan el desafío mayor de cómo ampliar proyectos exitosos a nivel sistémico para llegar a los miles o incluso millones de personas en riesgo de desplazamiento o que necesitan apoyo para encontrar soluciones duraderas.⁵⁰

3.1.2 Participación de las personas desplazadas internas

“Fortalecer la participación de las personas desplazadas internas en las decisiones que los afectan, incluidos las personas desplazadas internas que pueden ser particularmente vulnerables o marginados”

Plan de acción GP20, objetivo uno

Los ejemplos de compilación de la GP20 muestran cómo la participación significativa de las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las comunidades en riesgo de desplazamiento contribuyen al desarrollo de respuestas efectivas al desplazamiento interno basadas en una comprensión matizada de las necesidades específicas del desplazamiento que enfrentan las personas desplazadas internas en comparación a los ciudadanos y residentes no desplazados.

Lo más importante es que los ejemplos mostraron cómo la inclusión de las personas desplazadas internas, comunidades afectadas por el desplazamiento y personas en riesgo de desplazamiento **mejora las leyes y los marcos de políticas, así como la programación operativa**. Por ejemplo, durante los procesos de consulta nacional para desarrollar leyes nacionales sobre personas desplazadas internas en Níger y Sudán del Sur, se pidió a los participantes que compartieran sus preocupaciones, el tipo de asistencia que necesitaban y lo que les gustaría ver en la nueva ley. Las personas desplazadas internas plantearon cuestiones que anteriormente no habían sido ampliamente consideradas por los redactores de las leyes, como la sequía y el desplazamiento relacionado con las inundaciones en Níger, y preocupaciones sobre la violencia sexual y de género en Sudán del Sur. Las personas desplazadas internas expresaron una amplia gama de preocupaciones de seguridad y necesidades humanitarias que querían que abordara la ley sobre personas desplazadas internas.⁵¹ En particular, expresaron su preocupación por satisfacer las necesidades de las familias de acogida, garantizar que los niños desplazados internos tuvieran

acceso a la educación y permitir que las personas desplazadas internas votaran en las elecciones. Los grupos focales también destacaron el desafío de que los nómadas se convirtieran en desplazados internos y los desafíos del desplazamiento relacionado con desastres y proyectos de desarrollo, cuestiones que no habían sido planteadas anteriormente por los funcionarios gubernamentales, pero que posteriormente se incluyeron en la ley.

En Ucrania, el Grupo de Influencia de las ONG nacionales, fundado por personas desplazadas internas, consultó a otras personas desplazadas internas sobre un proyecto de texto legislativo acerca de los derechos de voto de las personas desplazadas internas mediante encuestas y reuniones de grupos focales en diez ciudades, con el apoyo financiero de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). El proceso de redacción del cambio legislativo fue eficaz, en parte porque los dirigentes de la organización tenían experiencia personal en los obstáculos administrativos y prácticos específicos que inhibían su participación en las elecciones locales. En Fiji, el proceso para desarrollar las Directrices de Reubicación Planificada nacionales también comenzó al consultar a las aldeas que ya habían pasado por un proceso de reubicación planificada por la comunidad para recopilar sus perspectivas sobre lo que funcionó y qué aspectos necesitaban mejorarse o considerarse.

Los ejemplos también destacan el importante papel de la participación comunitaria e individual para poder **comprender y abordar mejor las necesidades y preferencias de protección y asistencia de las personas desplazadas internas.**

En Mongolia, por ejemplo, el proyecto de Financiación basada en Pronósticos para ayudar a los pastores nómadas antes de los inviernos severos a evitar el desplazamiento trabajó con las autoridades locales para realizar evaluaciones de riesgo dirigidas por la comunidad para identificar impactos primarios de dzuds anteriores y documentar cómo estos impactos evolucionan con el tiempo. A pesar de que los esfuerzos previos de respuesta de emergencia a los dzuds habían incluido forraje, en ese momento, la salud de los animales se había deteriorado hasta tal punto que no podían digerir el alimento. Los pastores explicaron los desafíos que enfrentaban para almacenar niveles adecuados de forraje para poder sobrevivir a los duros inviernos y enfatizaron que los suministros de minerales y vitaminas para el ganado eran de importancia crítica para ayudar al ganado a sobrevivir. Con el reconocimiento de las prioridades de las comunidades y los motivos detrás de ellas, el Protocolo de Acción Temprana del proyecto diseñó las intervenciones para enfocarse específicamente en estas necesidades identificadas. Del mismo modo, en Filipinas, las personas desplazadas internas que habían sido desplazados a principios de 2020 por la erupción volcánica del Taal expresaron su preferencia de permanecer en habitaciones o apartamentos alquilados en lugar de tiendas de campaña, ya que la mayoría de los municipios afectados se encontraban en una zona semiurbana. Esto llevó al gobierno a proporcionar asistencia en efectivo y subsidios de alquiler por primera vez.

La participación de la comunidad puede **informar la programación de soluciones duraderas basadas en zonas al movilizar y aprovechar los conocimientos, las instituciones y las redes de apoyo locales.** En Filipinas, entre agosto de 2017 y junio de 2018, tres de las ciudades metropolitanas más vulnerables de Manila (Navotas, Pateros y Quezon) se asociaron con la OIM en un proyecto piloto para fortalecer la preparación comunitaria para la evacuación masiva y la gestión de campamentos en *barangayes* (la división administrativa más pequeña de Filipinas) urbanos vulnerables que enfrentaban importantes peligros

de terremotos e inundaciones. Los socorristas de evacuación de las ciudades piloto, los organismos competentes nacionales y las organizaciones asociadas recibieron capacitación específica sobre cómo involucrar a las comunidades en actividades tales como trazar espacios abiertos para los sitios de evacuación e identificar rutas de salida para desarrollar perfiles *barangay*. Los funcionarios locales de la Unidad de Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil locales dirigieron posteriormente los procesos de planificación de la evacuación a nivel de *barangay*. Los residentes locales evaluaron las áreas de evacuación previamente identificadas, validaron algunas y recomendaron nuevos sitios. Luego, los participantes trazaron rutas de evacuación con base en su conocimiento detallado del vecindario, y aseguraron la accesibilidad de diferentes caminos para personas con discapacidad. Solo en la ciudad de Navotas, unas 100 familias participaron en los siguientes ejercicios de simulación de evacuación.

En Somalia, el proyecto *Midnimo* reunió a las autoridades municipales, la OIM, el PNUD y ONU-Hábitat para apoyar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y los refugiados repatriados a través de una programación humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz integrada que se centra en tres áreas de intervención: i) empoderamiento comunitario y cohesión social, ii) resiliencia urbana, y iii) medios de subsistencia y empleo. En el corazón de la implementación a nivel local de *Midnimo* se encuentra un taller intensivo de cinco días, dirigido por autoridades gubernamentales locales capacitadas, durante el cual las comunidades afectadas por el desplazamiento desarrollan Planes de Acción Comunitaria (CAP) para priorizar sus necesidades con base en análisis de contexto. Los CAP se publicaron como libros físicos que han surgido como herramienta de planificación centralizada para el distrito.

Las consultas en Um Dukhun, Sudán, sobre el desarrollo de un plan de acción comunitaria se llevaron a cabo bajo la premisa de que las personas desplazadas internas están en la mejor posición para determinar soluciones al desplazamiento. Las personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas por el desplazamiento se consultaron a través de grupos de discusión con líderes tradicionales, hombres, mujeres, ancianos, jóvenes y personas con discapacidad, seguido de un taller de partes interesadas para respaldar las áreas prioritarias de acción identificadas a través de las consultas. Una vez validadas las áreas prioritarias, se consultó a las comunidades sobre los mejores enfoques para desarrollar el programa más apropiado para su comunidad, y se tomó en consideración los recursos naturales, humanos y financieros disponibles y se aseguró una programación integrada. Además, se acordaron estructuras locales y comunitarias para supervisar y vigilar la implementación de los programas, con la idea de que generaran recursos estables y rotativos y utilizaran a las comunidades para hacerlas autosostenibles en el tiempo. Las amplias consultas comunitarias también desempeñaron un papel fundamental en el ejercicio de elaboración de perfiles en El Fasher, Sudán, que incluyó el reconocimiento de los activos comunitarios para apoyar la integración local de las personas desplazadas internas.

Actuar como expertos locales, miembros de la comunidad, líderes locales y organizaciones de base también puede estar en la mejor posición para **identificar las necesidades de grupos específicos entre las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento o las comunidades en riesgo de desplazamiento**. En Nepal, donde 22.000 personas resultaron heridas y discapacitadas por el desastre del terremoto de 2015,⁵² las organizaciones nacionales de la sociedad civil en representación de las personas

con discapacidad capacitaron a 270 interesados de ocho distritos afectados por el terremoto, incluidos representantes de las oficinas municipales y de distrito, comités locales de gestión de desastres, la policía y el ejército, sobre prácticas de reconstrucción en casos de desastre inclusivas de las personas con discapacidad.⁵³ Posteriormente, los participantes formaron un Fondo de Recursos para el Valle de Katmandú que brinda asesoramiento de expertos y promueve normas de accesibilidad a la vivienda con base en los Principios del Diseño Universal.⁵⁴ En Filipinas, los planes de evacuación por terremoto garantizaron que los vehículos designados transportarían a las personas mayores a un lugar seguro después de que explicaran sus necesidades de movilidad en caso de un desastre.⁵⁵ El ejercicio de simulación en sí destacó aún más la necesidad de designar tiendas de campaña y carriles de evacuación prioritarios para personas con necesidades específicas, en particular personas con discapacidad, mujeres embarazadas y personas mayores.

Sin embargo, **la participación activa de la comunidad no se puede asumir ni dar por sentada.** La participación comunitaria exitosa exige tomar medidas conscientes, que se basen en el conocimiento de la comunidad específica, para generar la confianza y el apoyo de los miembros de la comunidad en entornos formales e informales. En ambos procesos de consulta comunitaria en Sudán, se generó confianza al garantizar la transparencia del proceso de recopilación de datos al **explicar regularmente, en un lenguaje claro y sin jerga**, lo que las comunidades podían y no podían esperar que resultara del proceso. Asimismo, con respecto al ejercicio de evacuación de Filipinas, el proyecto desarrolló materiales de comunicación y métodos de distribución, como presentaciones audiovisuales, para llegar a las personas con niveles más bajos de alfabetización. Los facilitadores del proyecto hablaron en el dialecto local al dirigir reuniones y dar instrucciones. Las actividades también involucraron a los participantes de manera no verbal. Por ejemplo, como parte de las sesiones de orientación familiar sobre preparación ante desastres, los participantes dibujaron sus propias casas, identificaron los puntos de salida y elaboraron sus propias listas de verificación para los artículos previamente posicionados. El ejercicio también se facilitó por un equipo integrado por miembros de la comunidad local que tenían experiencia en trabajo social.

En Nigeria, los funcionarios gubernamentales y los actores humanitarios superaron los desafíos del idioma para comunicarse con las comunidades desplazadas sobre los servicios de salud mental sensibles relacionados con el secuestro masivo de niñas y las altas tasas de violencia de género. Después de observar las posibles connotaciones negativas o estereotipos culturales asociados con palabras específicas, los funcionarios y los agentes humanitarios reconocieron la **importancia de comprender los perfiles lingüísticos de las personas desplazadas internas** para garantizar que las comunicaciones oficiales proporcionaran información en un idioma que la gente entendiera. Por ejemplo, “servicios de salud mental” en hausa significaba “servicios para locos”, mientras que la frase para “apoyo psicosocial” no conllevaba el mismo estigma. Al recopilar datos desglosados sobre las preferencias lingüísticas y los niveles de alfabetización entre las personas desplazadas internas y las comunidades en riesgo para establecer una base para la traducción de términos y conceptos clave, se compiló un glosario en línea en nueve idiomas locales que el gobierno y los agentes humanitarios podían utilizar en sus comunicaciones con las personas desplazadas internas.⁵⁶

En Honduras, el Comité Catastral trabajó en estrecha colaboración con el ACNUR y Caritas International para **crear un entorno acogedor** que ayudó a las personas desplazadas a sentirse seguras al brindar sus comentarios y

sugerencias a una institución gubernamental sobre el formulario de registro de propiedad abandonada y el proceso de presentación. Expertos técnicos del gobierno de diferentes entidades inmobiliarias se sentaron cara a cara con personas desplazadas que actualmente reciben asistencia humanitaria. Juntos revisaron el borrador del formulario como si presentaran una reclamación formal. Esto permitió a los funcionarios del gobierno crear un proceso para reclamar propiedades abandonadas que infundió confianza en el gobierno y utilizó terminología para las categorías de tenencia que las personas desplazadas internas entendían. Las consultas comunitarias en Fiji y Níger también comenzaron con una explicación de la terminología clave para asegurarse de que todos los participantes tuvieran un punto de partida común.

La **selección de facilitadores para la participación comunitaria** también afecta la calidad de la participación. Cada proceso de consulta comunitaria en Sudán se adaptó al contexto político local, teniendo en cuenta las relaciones de poder, incluso a nivel micro, y se evaluó qué métodos de recopilación de datos producirían las mejores oportunidades para que diferentes interesados y grupos compartieran sus opiniones y experiencia. En el ejercicio de elaboración de perfiles de El Fasher, se capacitó a jóvenes desplazados internos y se les empleó como enumeradores para el componente de encuestas de hogares del proceso. En Um Duhum, un miembro del personal local de la ONG internacional francesa Triangle Génération Humanitaire facilitó el proceso. El Coordinador de Perfiles y el Asesor Estratégico de Desplazamiento y Soluciones, respectivamente, visitaron regularmente las comunidades y los campamentos de personas desplazadas internas y proporcionaron sus números de teléfono a miembros clave de la comunidad, y se crearon oportunidades adicionales para establecer líneas de comunicación informales y accesibles. En Fiji, cuando funcionarios externos a las zonas locales visitaron las comunidades para hablar de las Directrices de Reubicación Planificada, los *Roko Tui*, o los jefes ejecutivos de los consejos provinciales gubernamentales y los administradores provinciales, actuaron como interlocutores respetados con las comunidades. En particular, los *Roko Tui* facilitaron el proceso de consulta al garantizar que los visitantes contaran con suficiente información sobre los antecedentes específicos y los protocolos culturales de cada comunidad. En Filipinas, los trabajadores sociales locales involucraron a las comunidades en riesgo de desplazamiento por desastres en ejercicios de simulación de evacuación.

Los ejemplos subrayaron la importancia de la **rendición de cuentas a las comunidades** en términos de compartir los resultados o asegurar su participación continua en el proceso para el que estaban comprometidas. En Fiji, la División de Cambio Climático y Cooperación Internacional del Ministerio de Economía, que lideraba el desarrollo de las Directrices de Reubicación Planificada, reconoció la importancia de presentar la versión final del documento en términos de responsabilidad, para ver cómo se habían incorporado las contribuciones de la comunidad, pero también para ayudar a inculcar la propiedad de la comunidad sobre el producto final. En el momento de redactar este documento, el Ministerio exploraba oportunidades para difundir las Directrices de Reubicación Planificada a nivel comunitario, incluso como parte de talleres de sensibilización sobre la adaptación para comisionados y miembros del Consejo Provincial que trabajan directamente con comunidades. Como parte del programa Sister Village (Aldea Hermana) en Indonesia, se invitó a los miembros de la comunidad a participar en la planificación, el desarrollo y los presupuestos posteriores a nivel de aldea con los líderes de la aldea, incluida la

Asamblea General anual de la aldea. En Sudán, a pesar de los mejores esfuerzos, la inestabilidad política y la inseguridad finalmente detuvieron el compromiso continuo con las comunidades de El Fasher y Um Dukhun.

La compilación destaca un conjunto diverso de **mecanismos para involucrar y compartir información con las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento** en su conjunto. Muchos proyectos utilizaron discusiones de grupos focales, reuniones comunitarias formales e informales y encuestas de hogares. En Somalia, la Plataforma Común de Responsabilidad Social, desarrollada por Africa's Voices Foundation en colaboración con la Administración Regional de Benadir y ReDSS, experimentó con programas de radio interactivos para comprender las perspectivas de las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas desplazadas internas sobre soluciones duraderas en Mogadiscio. Se pidió a los oyentes que respondieran preguntas por mensaje de texto sobre cuestiones relacionadas con el apoyo a las personas desplazadas, la integración local en Mogadiscio, la prevalencia de la discriminación contra las personas desplazadas y la solución de los problemas de desalojo.⁵⁷ El gobierno de Filipinas mantiene un sistema de tickets en línea para registrar y supervisar las quejas de las personas desplazadas internas sobre la entrega de asistencia por desastre, llamado plataforma e-Reklamo.⁵⁸ En Ucrania, varias ONG operaron líneas directas previas a la elección que ofrecían asesoramiento legal y práctico a las personas desplazadas internas sobre el registro de votantes, lo que resultó en información valiosa sobre los cuellos de botella y las inconsistencias en las prácticas administrativas que se destacaron en los esfuerzos posteriores de promoción para cambiar las leyes electorales. Las personas desplazadas internas en Ucrania también pudieron acceder a información sobre sus derechos mediante una aplicación gratuita para teléfonos inteligentes llamada "Your Rights", desarrollada como parte del Programa de las Naciones Unidas para la Recuperación y la Consolidación de la Paz, destinada a personas desplazadas internas y supervivientes de la violencia de género⁵⁹ que genera soluciones prácticas y vías legales para recuperar sus derechos y recibir reparación.⁶⁰



Irak. Una entrevista en el pueblo de Shringa Bulag, en la gobernación de Kirkuk, para un estudio sobre el acceso a soluciones duraderas entre los desplazados internos.
© OIM Anjam Rasool | 2019



La adaptación de métodos participativos para **reflejar las prácticas culturales locales, las capacidades, el liderazgo y los mecanismos de gobernanza** no solo facilita un fuerte compromiso de las personas desplazadas internas y de la comunidad durante la fase de consulta, sino que también ayuda a inculcar un mayor compromiso con los resultados del proceso, fuere una ley o la implementación de un proyecto de zona. Sin embargo, si bien es importante involucrar a las comunidades mediante prácticas culturales tradicionales, estructuras de gobernanza y liderazgo local a nivel comunitario, también puede reforzar la exclusión social de las mujeres y los grupos marginados. En muchos de los ejemplos de compilación, se establecieron discusiones de grupos focales a nivel comunitario y canales o reuniones de comunicación informales junto con eventos de consulta más formales para apoyar la participación o representación directa de todas las personas desplazadas internas o miembros de la comunidad, incluidas mujeres, niños, jóvenes y personas mayores, independientemente de su situación socioeconómica. En el caso del proceso de elaboración de perfiles de El Fasher en Sudán, el oficial de elaboración de perfiles simplemente insistió varias veces para asegurarse de incluir a las mujeres y los jóvenes en las discusiones.

En Fiji, el Gobierno adaptó las formas tradicionales de diálogo comunitario y resolución de problemas para consultar a las comunidades locales sobre el desarrollo de una política nacional de reubicación comunitaria relacionada con el cambio climático. Las consultas a nivel comunitario utilizaron “*talanoa*”, un concepto *i Taukei* tradicional y una forma de diálogo participativo y transparente que se extiende en la cultura indo-fiyiana y otras comunidades del Pacífico que viven en el país.⁶¹ En un proceso *talanoa*, que puede ser formal o informal, se anima a que el debate fluya sin estructura rígida ni marco temporal con la intención de llegar a un entendimiento compartido del asunto en cuestión.⁶² Durante el *talanoa* comunitario, los jefes de familia y los ancianos, principalmente hombres, generalmente se sientan juntos en un círculo con las mujeres sentadas atrás de ellos. Si bien las mujeres pueden escuchar las discusiones, solo hablan cuando se les da permiso para hacerlo. Así, el gobierno felicitó los diálogos *talanoa* con discusiones de grupos focales para crear espacios independientes donde mujeres, niños y jóvenes pudieran expresarse abiertamente y ser escuchados. Los eventos de consulta nacional también invitaron a un grupo diverso de participantes, en particular de mujeres y grupos LGBTI.

En Indonesia, el Sistema de Aldeas Hermanas, que se formalizó y preparó para la recepción de personas desplazadas en caso de una evacuación relacionada con un desastre, se basó en la cooperación tradicional basada en el parentesco al mejorar, en lugar de reemplazar, el papel de las instituciones locales y comunitarias y las redes de apoyo social. Se reconocieron las capacidades de los grupos de voluntarios y las OSC, incluido su apoyo a las personas mayores y personas con discapacidad, las cocinas comunales y la prestación de servicios de salud. Sobre la base de esta información, se establecieron memorandos de entendimiento entre las comunidades en riesgo y las comunidades de acogida potenciales. Sin embargo, no todas las aldeas vulnerables tenían lazos sociales y de parentesco tradicionales con las aldeas de las zonas seguras. Por ejemplo, en un caso, una aldea rural vulnerable se asoció con una aldea urbana con la que no tenía conexiones previas. Antes de que las comunidades se conocieran entre sí, el gobierno del distrito acordó mantener conversaciones iniciales con las aldeas sugeridas por la comunidad vulnerable como asociados potenciales. Dada la ausencia de vínculos sociales, las consideraciones se centraron en

las rutas de evacuación, los lugares seguros y la disponibilidad de edificios públicos en lugar de la disponibilidad de viviendas privadas para albergar a las personas desplazadas internas. El gobierno del distrito también buscó motivar la cooperación al ofrecer apoyo para construir o mejorar instalaciones, como salones comunitarios, escuelas, mercados de ganado o comedores públicos. Igualmente, en Indonesia, las familias de mineros de arena migrantes sin tierras comúnmente viven de forma precaria a orillas de los ríos, lo que explica por qué muchas de las muertes por los flujos de lava fría de 2011 ocurrieron en sus comunidades. Sin embargo, debido a que estas familias no tienen un estatus formal de residentes de la aldea, con frecuencia eran excluidas de las instituciones de la aldea y las actividades comunitarias, incluidas las actividades de preparación para la evacuación. Por lo tanto, se requiere especial atención para garantizar que los programas incluyan a todas las personas que requieren protección y asistencia, independientemente de su situación social, económica y migratoria.

Los mejores métodos para involucrar a las personas desplazadas internas y otras comunidades afectadas por el desplazamiento en el desarrollo de planes de acción de soluciones duraderas **pueden diferir entre zonas urbanas y rurales**. En los ejemplos de los dos procesos en Sudán, las consultas comunitarias fueron suficientes para comenzar la planificación de soluciones duraderas en la zona rural de Um Dukhun. Sin embargo, en el contexto urbano de El Fasher, una consulta comunitaria no habría sido suficiente para realizar el análisis estadístico comparativo entre las personas desplazadas internas y la comunidad en general necesario para comprender las diferencias más matizadas entre las personas desplazadas internas y los miembros de la comunidad no desplazados en general. Las estructuras de gobernanza y los procesos de planificación urbana más complejos de las ciudades⁶³ también pueden requerir un proceso de elaboración de perfiles más formal,⁶⁴ con el respaldo de los niveles más altos de gobierno, para facilitar el proceso de recopilación de datos y garantizar un respaldo colectivo de las conclusiones.

Si bien la participación de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento enriquece idealmente los resultados, **también puede generar otros beneficios**, como mayor confianza de la comunidad, una reducción de las tensiones intracomunitarias y la pertenencia del proceso y sus resultados a medida que se unen para un propósito colectivo. Las personas desplazadas internas pueden adquirir nuevas habilidades, y fomentar aún más la confianza y la resiliencia durante todo el proceso, como se ve a través de la participación activa de los jóvenes desplazados internos en el ejercicio de elaboración de perfiles de El Fasher. En el proyecto *Midnimo* de Somalia, el proceso participativo de desarrollar planes de acción comunitaria mejoró la cohesión social y la confianza a medida que diversos grupos de personas se unieron para acordar y supervisar la implementación de las prioridades comunitarias con mayor confianza en sus gobiernos locales. De manera similar, en Honduras, se consideró que el desarrollo del Registro de la Propiedad Abandonada ayudaría a las personas desplazadas internas a recuperar su confianza en las instituciones públicas, un componente esencial para fortalecer el entorno de protección general en Honduras. A través de la revisión nacional del sistema de registro de propiedad, los empleados del gobierno que normalmente se enfocaban en asuntos legales y la administración civil obtuvieron una comprensión más profunda del papel fundamental que el registro de propiedad puede desempeñar en la protección de los derechos de sus conciudadanos

desplazados. Esta conexión personal con las experiencias de las personas desplazadas internas motivó a los funcionarios del gobierno a revisar los sistemas administrativos de propiedad de manera más integral para garantizar que los elementos más humanos relacionados con los derechos de propiedad se abordaran junto con las cuestiones legales y técnicas.

Por último, apoyar la participación de las personas desplazadas internas también incluye **facilitar el derecho al voto de las personas desplazadas internas durante el desplazamiento**, y validar sus derechos como ciudadanos legales o residentes habituales, según corresponda. En Ucrania, las barreras administrativas a la capacidad de voto de las personas desplazadas internas vinculadas al sistema nacional de residencia “propyska” se superaron en última instancia mediante cambios en el código electoral nacional. El nuevo Código y sus enmiendas a la Ley del Registro Estatal de Votantes incluyeron disposiciones para garantizar que las personas desplazadas internas tuvieran derecho a votar en todas las elecciones, incluidas las locales.⁶⁵ En Filipinas, la Comisión de Elecciones (COMELEC) identificó soluciones prácticas dentro de las leyes existentes, dado que el registro de votantes está vinculado al lugar de residencia de la persona. En colaboración con la unidad de personas desplazadas internas de la Comisión de Derechos Humanos en su oficina regional de Mindinao, las acciones de la COMELEC incluyeron el establecimiento de instalaciones de votación temporales en los centros de evacuación, la creación de centros provisionales para reemplazar documentos de identidad, la exención de las tarifas de reemplazo de documentos nuevos y el establecimiento de nuevos recintos electorales y centros de votación en zonas con desplazamiento prolongado. La COMELEC también ha respaldado los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para educar y registrar a los votantes en las zonas de evacuación.⁶⁶

3.1.3 Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno

“Ampliar el desarrollo y la implementación de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno”

Plan de acción GP20, objetivo dos

Desde el lanzamiento del Plan de Acción GP20 en 2018, otros siete países han desarrollado, o están en proceso de desarrollar, leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno.⁶⁷ Los ejemplos que se presentan en esta compilación se centran en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre personas desplazadas internas y, en menor medida, en su implementación. En particular, un estudio conjunto separado de los asociados de la GP20, la OIM y el ACNUR, revisa el contenido de la ley y las políticas nacionales sobre personas desplazadas internas en Níger, Somalia, Afganistán, Filipinas y Colombia.



Sudán del Sur. Mary, una persona desplazada internamente con una discapacidad, se sienta con sus hijos y su padre fuera de su refugio temporal en el Sudán del Sur. “El hambre es demasiado. No tenemos más que una comida al día cuando tenemos suerte, mayormente frutas silvestres.”
© ACNUR/Rocco Nuri | 2016

En términos de iniciar el proceso para desarrollar una ley o política nacional, las experiencias de Fiji, Níger, Sudán del Sur y Vanuatu subrayan la importancia del compromiso de un **gobierno de desarrollar y, en última instancia, implementar leyes y políticas que aborden el desplazamiento**. La redacción de leyes y políticas nacionales es un **proceso largo que requiere un compromiso continuo y recursos financieros**. Si bien la voluntad política está determinada inevitablemente por un conjunto complejo de factores, los Estados que aparecen en la compilación se sintieron motivados a desarrollar leyes y políticas para resolver sus desafíos relacionados con el desplazamiento interno, cumplir con los compromisos internacionales y regionales, ser vistos como líderes mundiales o regionales o responder a campañas de promoción.

Vanuatu, por ejemplo, se clasifica sistemáticamente entre los países más propensos a los riesgos del mundo debido a su limitada resistencia a la frecuente aparición de amenazas naturales, como ciclones tropicales, inundaciones, sequías, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas.⁶⁸ En 2015, Vanuatu se enfrentó a las devastadoras consecuencias del ciclón tropical Pam, la tormenta de categoría 5 más fuerte jamás registrada en el país, que desplazó a 65.000 personas,⁶⁹ casi el 25 por ciento de la población total.⁷⁰ Por lo tanto, el deseo de crear la Política Nacional de Cambio Climático y Desplazamiento Causado por Desastres⁷¹ se impulsó en gran medida por los desafíos operativos del gobierno en relación con responder a los desplazamientos por desastres y el alto costo de los esfuerzos de la Oficina Nacional de Gestión de Desastres para responder a múltiples desastres secuenciales.

En 2018, Níger aprobó la Ley Número 2018-74 relativa a la protección y asistencia a las personas desplazadas internas.⁷² El país había ratificado la Convención de Kampala en 2012, pero la voluntad política de redactar una legislación nacional se reavivó cuando representantes del gobierno de Níger asistieron a un programa regional de capacitación de formadores sobre leyes y políticas en abril de 2017

organizado por el ACNUR en Senegal. La reunión despertó el interés de que Níger se convirtiera en el primer Estado miembro de la Unión Africana (UA) en incorporar la Convención de Kampala en la legislación nacional. Del mismo modo, en Sudán del Sur, el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional, incluido el proceso GP20, el ACNUR y la orientación imparcial de un experto internacional preeminente en desplazamiento interno,⁷³ fueron esenciales para impulsar el proceso bajo el liderazgo del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, con el apoyo de la Comisión de Retorno y Rehabilitación y dos comisiones parlamentarias.

En 2012, el gobierno de Fiji reconoció la necesidad de orientación para ayudar a las comunidades y otros interesados a navegar por el complicado proceso de reubicación planificada asociada con los impactos del cambio climático. Aunque la División de Cambio Climático, responsable de todas las cuestiones de política de cambio climático en el país, inició un proceso para consultar con las comunidades y elaboró un borrador inicial, el progreso se desaceleró y luego se estancó debido a cuestiones polémicas relacionadas con la tenencia de la tierra, los debates sobre cómo estructurar las directrices y la reestructuración del gobierno que, en última instancia, llevó a cambios de personal y el traslado de la División de Cambio Climático al Ministerio de Economía. Sin embargo, en 2016, la próxima presidencia de Fiji de la 23a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP23) proporcionó el ímpetu político para avanzar dado que COP23 se consideró como una importante oportunidad para esclarecer la reubicación como un problema creciente para Fiji. La División de Cambio Climático y Cooperación Internacional (CCICD) reinició el proceso para desarrollar las Directrices de Reubicación Planificada y trabajó junto con la Oficina Nacional de Gestión de Desastres (NDMO)⁷⁴ y con apoyo técnico dedicado de un asesor⁷⁵ cuyo puesto fue financiado por un donante internacional (GIZ). Para superar las cuestiones contenciosas, las Directrices se centraron en los elementos legales y de política, y se dejaron las cuestiones técnicas, operativas y de coordinación a los Procedimientos Operativos Estándar a seguir. Fiji finalmente lanzó sus “Directrices de Reubicación Planificada: un marco para emprender la reubicación relacionada con el cambio climático” en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Katowice (COP24) en diciembre de 2018.⁷⁶

En Ucrania, el apoyo político a los cambios en las leyes electorales nacionales que abordaran los desafíos relacionados con el desplazamiento se produjo en parte debido a una campaña de promoción de varios años que reunió a ONG nacionales e internacionales, organizaciones internacionales, el Consejo de Europa y miembros del Parlamento, algunos de los cuales eran personas desplazadas internas.⁷⁷ Además del Grupo de Trabajo Interinstitucional del Ministerio de Territorios Ocupados Temporalmente⁷⁸ y Desplazados Internos para Mejorar la Legislación Nacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Desplazadas Internas, el Grupo Temático sobre Protección reunió a más de 100 actores para coordinar los esfuerzos de promoción relacionados con el desplazamiento interno, incluso sobre derechos electorales.⁷⁹ Diversos interesados recopilaron pruebas sobre los desafíos que enfrentan las personas desplazadas internas, así como otros grupos en el país, con respecto al voto, realizaron investigaciones sobre modelos legislativos alternativos, elaboraron documentos de política,⁸⁰ se reunieron con miembros del Parlamento para comprender sus inquietudes y propusieron soluciones prácticas mediante proyectos de ley. Tras estos esfuerzos colectivos de cabildeo, las disposiciones legales para abordar los derechos de voto de las personas desplazadas internas

se incorporaron finalmente en la legislación electoral de 2019, cuando el nuevo Presidente de Ucrania exigió que el Parlamento los incluyera antes de firmar un código electoral revisado.⁸¹ Por lo tanto, los cambios de gobierno también pueden afectar positiva o negativamente la voluntad política.

Las revisiones legales exhaustivas realizadas al principio del proceso pueden proporcionar una base sólida para generar un **amplio apoyo y comprensión sobre por qué se necesita una ley o política**, a través de **procesos abiertos e inclusivos** que incluyan a las personas desplazadas internas y a las comunidades afectadas por el desplazamiento (véase también la sección 3.1.2). En Níger, los primeros seis meses del proceso sentaron las bases para construir una propiedad compartida sobre el proceso, tanto en términos de comprender por qué se necesitaba una ley sobre personas desplazadas internas como de garantizar que cada actor entendiera sus respectivas funciones en el proceso. Un consultor internacional y un experto legal nacional llevaron a cabo un estudio de la legislación nacional existente relacionada con el desplazamiento interno. El Ministro de Acción Humanitaria y Gestión de Desastres presidió un comité directivo interministerial responsable de supervisar la redacción del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas, que fue fundamental para establecer un entendimiento compartido sobre por qué era importante desarrollar nuevas disposiciones legales para abordar las necesidades y vulnerabilidades específicas de las personas desplazadas internas. El Ministerio también organizó talleres con una amplia variedad de interesados, entre ellos los propios desplazados internos, en los que se presentaron los marcos normativos internacionales sobre el desplazamiento interno y se destacaron las lagunas dentro de las leyes existentes en Nigeria que impedían que se cumplieran esas normas. El continuo apoyo político y financiero internacional, como la visita del Relator Especial⁸² y la contratación de un consultor internacional, también ayudó a mantener la voluntad política. Al generar confianza y apropiación del proceso desde el principio y garantizar un flujo continuo de información, todas las partes del gobierno, no solo el ministerio principal, desarrollaron intereses en la aprobación exitosa de la ley sin mayores contratiempos o desafíos políticos.

En Fiji, la calidad y relevancia de las Directrices de Reubicación Planificada obedecen en gran medida a las contribuciones de la comunidad. Los métodos utilizados a nivel local, divisional y nacional permitieron a los representantes de la comunidad, los funcionarios gubernamentales y otros interesados participar e informarse. Se adoptaron y adaptaron conceptos y terminología claves para que se adecuaron y basaron en la cultura y el idioma específicos del contexto a nivel local y nacional. Los diferentes puntos de vista sobre temas difíciles, como el nivel de consenso comunitario requerido antes de que se pudiera tomar la decisión de reubicarse⁸³ y las complejidades de la propiedad y transferencia de tierras,⁸⁴ podrían discutirse abiertamente y resolverse durante los talleres de consulta. Al haber participado en su desarrollo, las comunidades en riesgo también tienen una mejor comprensión de sus funciones y responsabilidades en la implementación de las directrices.

Las leyes, políticas y directrices deben alinearse con las normas internacionales y, cuando sea posible, también **adoptar y adaptar conceptos, definiciones y terminología** claves que resuenen en cada contexto para ayudar a facilitar la propiedad de la ley o política resultante. En Fiji, el Asesor de Movilidad Humana, que trabajó con el Ministerio de Economía para redactar las directrices, propuso utilizar un “enfoque jurídico híbrido” para las directrices, basado en el derecho internacional sobre medio ambiente, derechos humanos y migración junto con la

legislación nacional de Fiji y el derecho consuetudinario tradicional (“*kastom*”) que gobierna las comunidades locales en Fiji. Este enfoque aseguró que las Directrices de Reubicación Planificada se basaran en los valores y prácticas tradicionales de Fiji y mantuvieran la centralidad de la participación de la comunidad en el proceso.⁸⁵

La acción a nivel municipal también puede informar y guiar de manera útil el desarrollo de estrategias y legislación nacionales, con base en realidades prácticas, desafíos y soluciones que enfrentan los gobiernos locales y las personas desplazadas internas. En Ucrania, la ciudad de Mariupol se basó inicialmente en la autoridad que se le otorgó en virtud de la ley nacional sobre personas desplazadas internas para adaptar los programas de vivienda social existentes para satisfacer las necesidades específicas de las personas desplazadas internas, a pesar del hecho de que el desplazamiento interno no estaba previsto en los programas nacionales de vivienda.⁸⁶ Con base en esta experiencia, el alcalde de Mariupol trabajó posteriormente en estrecha colaboración con el Ministerio de Territorios Ocupados Temporalmente y desplazados internos, miembros del Parlamento y otros para promover cambios en la legislación nacional que respaldarían la capacidad de los municipios para ayudar todas las personas que viven dentro de sus fronteras, no solo los residentes habituales. Gracias a los esfuerzos del alcalde, la legislación nacional se adaptó para ampliar los programas de vivienda temporal de modo que incluyera a las personas desplazadas internas según la experiencia de Mariupol.⁸⁷

La experiencia de Mariupol también destaca la importancia de **asegurar que los órganos municipales tengan la autoridad legislativa para desarrollar sus propios programas** lo antes posible, en función de la necesidad y el contexto, y reconocer que la colaboración efectiva entre los niveles estatal y municipal también es fundamental. Posteriormente, Mariupol se benefició de las contribuciones del Estado a los programas de vivienda locales, y las utilizó para comprar y renovar edificios para viviendas temporales para personas desplazadas internas. En particular, en México, una ley estatal de Chiapas de 2012 sobre desplazamiento interno también sirvió como ejemplo para otras iniciativas legislativas en el país a nivel estatal y federal.⁸⁸

El aprovechamiento eficaz de la experiencia y el apoyo técnico locales e internacionales también contribuyen al desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre personas desplazadas internas. Cada proceso que se presenta en esta compilación se benefició del apoyo de un experto legal internacional. Además, las visitas oportunas y el asesoramiento proporcionado por destacados expertos independientes y la realización de presentaciones sobre el proceso en los foros internacionales existentes, como la Iniciativa GP20, reforzaron la importancia de los esfuerzos nacionales para abordar el desplazamiento interno y ayudaron a garantizar que se guiaran por las normas y los marcos internacionales. Por ejemplo, dado el delicado entorno político en Sudán del Sur en medio de un proceso de paz, el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional, incluido el proceso GP20, el ACNUR y la orientación imparcial de un experto legal internacional, ayudaron a impulsar el proceso bajo el liderazgo del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, con el apoyo de la Comisión de Retorno y Rehabilitación y dos comisiones parlamentarias. En Níger, el consultor internacional ayudó a mantener encaminado un proceso abierto e inclusivo, y se aseguró de que los funcionarios o ministerios adecuados participaran en el proceso y que todos los desarrollos se reconocieran correctamente como trabajo del gobierno. En Honduras, el Instituto de la Propiedad del gobierno aprovechó la oportunidad para aprender de la experiencia de Colombia en

integrar la propiedad abandonada de las personas desplazadas internas en su registro nacional y trabajó en asociación con el ACNUR, las ONG internacionales y acciones de la sociedad civil local para desarrollar procedimientos basados en pruebas para respetar los derechos de las personas desplazadas internas, a pesar de las importantes limitaciones operativas y legales.

Las leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno buscaron **aclarar las funciones, responsabilidades y asignaciones presupuestarias necesarias para los departamentos y niveles** de gobierno para asegurar una respuesta gubernamental coordinada e integrada al desplazamiento interno. Por ejemplo, la Política de Desplazamiento de Vanuatu ha elevado el perfil del desplazamiento en el país al establecer un marco para un plan de acción nacional sobre el desplazamiento interno que articula la importancia de los marcos operacionales y normativos coordinados sobre el desplazamiento interno e identifica los posibles aportes de los diferentes interesados. Actualmente, la implementación de la Política de Desplazamiento está a cargo del Ministerio de Adaptación al Cambio Climático, en estrecha coordinación con la Oficina del Primer Ministro y el Departamento de Autoridades Locales. La Oficina del Primer Ministro ha asumido un papel más importante en la planificación de la recuperación y la búsqueda de soluciones duraderas. La Política de Desplazamiento se destaca por su enfoque integral e interministerial⁸⁹ para abordar todas las etapas de la respuesta al cambio climático y el desplazamiento inducido por desastres,⁹⁰ desde buscar que se evite la causa subyacente del desplazamiento hasta la etapa final de garantizar que las necesidades de recuperación a largo plazo de las personas desplazadas y las comunidades de acogida se satisfagan mediante la planificación del desarrollo nacional.⁹¹ Las leyes también establecen las **responsabilidades de los actores no gubernamentales**. En Fiji, dado que la mayor parte de la tierra es propiedad de las comunidades, una solicitud oficial para iniciar un proceso de reubicación debe provenir de la propia comunidad. La ley de Níger incluye funciones y responsabilidades para la Cámara de Comercio.

Los ejemplos de compilación también destacan cómo las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas son solo un elemento de un **conjunto de marcos, herramientas y mecanismos gubernamentales que se refuerzan mutuamente** y que, en conjunto, pueden proteger y fortalecer la resiliencia de las comunidades y personas desplazadas o en riesgo. Por ejemplo, además de las directrices de reubicación, Fiji también desarrolló las Directrices sobre Desplazamiento de 2019 en el contexto del cambio climático y los desastres. Estas establecen que cuando las personas desplazadas internas no pueden regresar a casa, se deben utilizar los procedimientos de las Directrices de Reubicación para encontrar una solución duradera.⁹² Las disposiciones específicas sobre la reubicación planificada se incluyen en las últimas versiones de la Política Nacional de Cambio Climático (2018-2030),⁹³ el Plan Nacional de Adaptación (2018)⁹⁴ y la Estrategia Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres (2018-2030).⁹⁵ Además, se creó un nuevo Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática de Comunidades con fondos generadores de capital de un porcentaje de los ingresos del Gravamen de Adaptación al Medio Ambiente y el Clima de Fiji (ECAL)⁹⁶ que se amplió en alcance para incluir el desplazamiento.⁹⁷ El Fondo Fiduciario ya comenzó a recibir fondos externos para apoyar la investigación, las evaluaciones, los estudios y la identificación de lugares e infraestructura de asentamientos viables.⁹⁸ La creación de este fondo no hubiera sido posible sin las Directrices de Reubicación Planificada y las Directrices sobre Desplazamiento complementarias.



Los líderes de la comunidad tratan de prevenir la violencia y el desplazamiento en San Pedro Sula, Honduras. En 2016, la ciudad ocupó el segundo lugar en la lista de ciudades con mayor índice de asesinatos del mundo. Los directores de las escuelas locales señalan que los niños abandonan la escuela todos los años debido a la violencia de las pandillas, la intimidación o el desplazamiento.
© UNHCR/Tito Herrera | 2016

Sin embargo, incluso en ausencia de leyes específicas para las personas desplazadas internas, los ejemplos de Honduras y Filipinas ilustran cómo las instituciones gubernamentales aún pueden **salvaguardar los derechos de las personas desplazadas internas al ejercer sus responsabilidades institucionales para la población en general** consagradas en la legislación nacional. Con respecto a Honduras, el Instituto de la Propiedad revisó sistemáticamente sus políticas y procedimientos existentes para determinar si respondían a las necesidades y circunstancias específicas de las personas desplazadas internas. Si bien los procesos estándar pueden requerir sensibilidad y cuidado para ajustarse al contexto del desplazamiento, la experiencia del Instituto de la Propiedad mostró que asumir responsabilidades institucionales para abordar el desplazamiento interno no necesariamente exige crear una nueva estructura o proceso. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el catastro nacional debe vincularse en última instancia a los procedimientos de restitución para las personas desplazadas internas, que actualmente no existen. En Filipinas, la Comisión de Elecciones y la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas se basaron en sus mandatos constitucionales independientes para encontrar soluciones prácticas para garantizar que las personas desplazadas internas pudieran ejercer su derecho al voto en ausencia de una orientación legislativa clara. En espera de la reforma legislativa, la COMELEC emite una resolución anual que establece las reglas y reglamentos para el registro de votantes, que desde 2016 ha requerido el registro satélite en las zonas donde se encuentran las personas desplazadas internas, y trabaja en colaboración con las Unidades/Oficiales del Gobierno Local a cargo, así como con las organizaciones no gubernamentales.⁹⁹

Finalmente, la adopción de un proyecto de ley o política es solo el primer paso. En mayo de 2020, el Ministerio de Justicia tenía pendiente la revisión del proyecto de ley sobre personas desplazadas internas de Sudán. Los esfuerzos de promoción colectiva en el momento de redactar este documento se centraron en colaborar con los ministerios pertinentes, como el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, para acelerar la revisión de la legislación

sobre personas desplazadas internas por parte del Ministerio de Justicia. En Níger, el gobierno ha enfrentado desafíos para implementar la ley, a pesar de la contratación de un consultor local para apoyar el proceso, dados los problemas relacionados con el establecimiento relativamente reciente del Ministerio de Acción Humanitaria. Aunque el Ministerio ha establecido presencia en las ocho regiones afectadas, ha tenido que depender del espacio de oficina compartido con otros ministerios y la autoridad delegada, en lugar de representantes especializados, debido a la insuficiencia de recursos humanos y financieros.



3.1.4 Datos y análisis sobre el desplazamiento interno

“Aumentar la cantidad de partes interesadas con capacidad para recopilar, analizar y utilizar datos de calidad sobre el desplazamiento interno para diseñar una respuesta eficaz al desplazamiento interno”

Plan de acción GP20, objetivo tres

Los datos son una herramienta poderosa para identificar y comprender las necesidades específicas de los desplazamientos y generar un entendimiento compartido sobre las acciones necesarias para abordarlas, particularmente con respecto a las soluciones duraderas. Los datos de desplazamiento deben incluir el número de personas desplazadas desglosadas por edad, sexo, ubicación y otros factores de diversidad. La información recopilada también debe ayudar a evaluar las necesidades, las capacidades y el progreso de las personas desplazadas internas hacia soluciones duraderas y el logro de ellas en el tiempo. Esto requiere la recopilación y el análisis de datos de las necesidades y vulnerabilidades específicas de las personas desplazadas internas que incluya datos comparables

sobre las comunidades de acogida. Los datos del censo del gobierno también juegan un papel clave al proporcionar datos de población de referencia. Por último, asegurar la recopilación de esos datos es uno de los 12 parámetros de responsabilidad nacional que se espera que cumplan los gobiernos.¹⁰⁰

En consecuencia, la recopilación de datos puede ser muy delicada y requerir negociaciones con múltiples niveles de gobierno para obtener la aprobación del proceso que podría tener que ser adaptado para encontrar una solución beneficiosa para todos. Por ejemplo, en Somalia, los esfuerzos concertados para abordar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas comenzaron después de 2012 con el fin oficial de una hambruna grave que había desplazado a millones de somalíes y la inauguración del nuevo gobierno federal de Somalia. Muchas personas desplazadas internas vivían en lugares similares a los de la mayor población urbana pobre que también había enfrentado dificultades relacionadas con la sequía, los conflictos y la inseguridad. Dadas las abrumadoras necesidades, algunos agentes humanitarios se preguntaron si las necesidades y vulnerabilidades de las personas desplazadas internas diferían sustancialmente de la gran cantidad de casos humanitarios. El Perfil de Desplazamiento Interno inicial de 2016 en Mogadiscio¹⁰¹ identificó vulnerabilidades específicas del desplazamiento que no comparte la población en general.¹⁰² Con una base de evidencia común acordada, la Administración Regional de Benadir podía trabajar con asociados humanitarios y de desarrollo para explorar opciones de soluciones duraderas en Mogadiscio. La conclusión de que muchas personas desplazadas internas no deseaban regresar impulsó un diálogo ampliado sobre la viabilidad de la integración local. En el caso del proceso de elaboración de perfiles de soluciones duraderas en El Fasher,¹⁰³ Darfur, la participación activa del gobierno sudanés en el proceso y los datos cuantitativos y comparativos que resultaron del proceso facilitaron la sensibilización de los funcionarios sobre la importancia de invertir en determinadas zonas.

En Iraq, abordar los desplazamientos internos prolongados se vio obstaculizado por la preferencia política del gobierno por el retorno de las personas desplazadas internas en un contexto en el que no todas las personas desplazadas internas pueden o quieren hacerlo. En consecuencia, no hay suficientes datos o análisis sobre la integración local o la reubicación, a pesar de que un número significativo de personas desplazadas internas está, de hecho, en proceso de integración local. Por lo tanto, la OIM Iraq, el Grupo de Trabajo sobre el Retorno y la Investigación Social desarrollaron un marco de investigación basado en el Marco de Soluciones Duraderas del IASC para evaluar qué factores específicos hacen que una localidad sea “propicia” para la integración desde la perspectiva de las personas desplazadas internas, la comunidad en general y las autoridades en las provincias de Sulaymaniyah y Bagdad.¹⁰⁴ De manera similar, un proceso de elaboración de perfiles urbanos de 2015 a 2016 en la región de Kurdistán de Iraq estableció una base de pruebas compartida entre las autoridades de la gobernación, los asociados de la ONU y las ONG para abordar los desafíos relacionados con la vivienda, el empleo y la cohesión comunitaria, dada la realidad de que no era probable que muchas personas desplazadas internas y refugiados se fueran en un futuro próximo.¹⁰⁵ Aunque el gobierno de Iraq sigue dando prioridad a los retornos, los resultados proporcionan la evidencia necesaria para abogar por un enfoque más cauteloso del retorno y la necesidad de apoyo adicional para abordar los problemas identificados.

Los agentes internacionales pueden **crear y mejorar la capacidad de recopilación y análisis de datos de los Estados en diferentes niveles de gobierno de diversas formas**. La capacidad del gobierno de Somalia de recopilar y utilizar datos sobre

personas desplazadas internas ha aumentado en los últimos años en colaboración con las ONG internacionales y los organismos de la ONU. Por ejemplo, para cumplir con las obligaciones del FMI para el alivio de la deuda, en febrero de 2020, el gobierno de Somalia ascendió a la Dirección de Estadísticas Nacionales a la Oficina Nacional de Estadística dentro del Ministerio de Planificación, Inversiones y Desarrollo Económico (MOPEID) para coordinar y simplificar la recopilación, compilación, análisis, publicación y difusión de información estadística. En particular, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y el Banco Mundial están apoyando al gobierno en el desarrollo de un sistema nacional consolidado para recopilar y analizar datos relacionados con el desplazamiento.¹⁰⁶ El gobierno de Filipinas también ha realizado esfuerzos para mejorar la gestión de los sistemas de datos de las personas desplazadas internas, en particular su tarjeta de acceso familiar de asistencia en casos de desastre en papel para identificar a las personas desplazadas internas y supervisar la prestación de asistencia durante varios años. El gobierno ha invertido en agilizar el proceso de registro, incluso antes de que se produjera el desplazamiento (véase más abajo). Por ejemplo, el DSWD y el ACNUR desarrollaron un proyecto piloto en la provincia de Maguindanao para digitalizar el proceso. El uso del sistema biométrico SCOPE del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para registrar a las personas desplazadas internas también ha contribuido a los esfuerzos para crear un sistema y una base de datos nacionales de registro de personas desplazadas internas.

La colaboración entre el gobierno de Indonesia y el PNUD como parte de los Programas de Aldeas Hermanas también incluyó **el desarrollo de la capacidad de las autoridades** locales para abordar las lagunas de datos anteriores que dificultaban la reunión de familias separadas y retrasaron la prestación de asistencia.¹⁰⁷ Un componente central del programa es el Sistema de Información de la Aldea (VIS), que permite a las autoridades de respuesta a desastres comunicar información operativa esencial a los miembros de la comunidad afectada durante la fase de respuesta y recuperación de un desastre.¹⁰⁸ Incluye mapas y planes específicos de la aldea y captura datos de la población (desglosados por edad, discapacidad o necesidades especiales de asistencia), información sobre infraestructura, número de ganado e información sobre riesgos de peligro para informar sobre la presupuestación y la prestación de asistencia a corto y largo plazo a nivel de distrito.

La recopilación y el registro de datos preventivos en contextos de desastres

pueden ayudar a los gobiernos a evitar el desplazamiento y prepararse para él. En Filipinas, por ejemplo, como parte de los ejercicios de planificación de la evacuación en la zona metropolitana de Manila, se desarrollaron perfiles y mapas demográficos, de amenazas, vulnerabilidad y capacidad para cada *barangay* seleccionado. Los enumeradores capacitados identificaron y catalogaron los espacios abiertos y los edificios como posibles lugares de evacuación en terrenos públicos y privados. Posteriormente, esta información se superpuso en mapas detallados y actualizados de los *barangays* producidos con tecnología de drones para ayudar a identificar posibles rutas de evacuación. Dada la exposición del país a peligros naturales recurrentes y cíclicos, en 2018, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (DSWD) de Filipinas lanzó el Proyecto piloto de Evaluación y Elaboración de Perfiles de Vulnerabilidad ante Desastres (DVAPP) con la OIM para iniciar la recopilación y el análisis de datos sobre el riesgo de desplazamiento como componente integrado de las actividades de preparación para desastres.¹⁰⁹ A partir del análisis predictivo para la respuesta humanitaria del DROMIC y la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos (DTM) de la OIM,



el DSWD identificó zonas de peligro geográficamente aisladas en el norte de Luzón que enfrentan altos niveles de riesgo de desplazamiento por desastres. El proyecto DVAPP trabajó en estrecha colaboración con las autoridades locales para registrar a aproximadamente 65.000 familias vulnerables con el Sistema de Verificación y Registro Biométrico (BRaVe) de la OIM como actividad de preparación para casos de desastre. Una vez registrado, al cabeza de familia se le emitía una tarjeta de identificación de plástico con código de barras y su foto, llamada tarjeta de Asistencia Integral para Servicios de Respuesta en Casos de Desastre y Recuperación Temprana o tarjeta CARES. La base de datos de la tarjeta CARES puede ayudar al DSWD a garantizar que las personas desplazadas internas reciban un nivel adecuado de asistencia de forma rápida y fácil, ya que los funcionarios gubernamentales en cualquier lugar pueden acceder a la información de los beneficiarios desde una base de datos centralizada en lugar de tener que ponerse en contacto con las autoridades locales en el lugar de origen de las personas desplazadas internas. Las autoridades pueden planificar las necesidades futuras, por ejemplo, al identificar la necesidad de artículos de socorro preposicionados, detectar familias que pueden requerir asistencia especial y anticipar la necesidad de ayuda para la subsistencia durante el desplazamiento.¹¹⁰

A medida que las operaciones en los países cambian hacia la **programación de soluciones duraderas**, los gobiernos y los agentes internacionales pueden **aprovechar y adaptar los marcos y herramientas internacionales existentes** para recopilar y analizar la información requerida por las líneas de trabajo humanitarias, de desarrollo, consolidación de la paz y estabilización, y llenar así los vacíos de datos según sea necesario. Para evaluar cuándo ha terminado el desplazamiento se necesita un conjunto común de indicadores, extraídos, por ejemplo, de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas y Guía de Análisis¹¹¹ o un marco nacional, que se puede adaptar al contexto específico de dondequiera que las personas desplazadas internas decidan buscar una

solución duradera. Estos indicadores posteriormente se pueden supervisar por múltiples actores a nivel individual, por ejemplo a través de estudios a largo plazo que incluyen encuestas de hogares para evaluar el progreso. El progreso también se puede analizar a nivel institucional, para determinar, por ejemplo, si los mecanismos de compensación satisfacen efectivamente las necesidades de las personas desplazadas internas y, a nivel local o de zona, confirman el acceso de las personas desplazadas internas a los servicios básicos, la existencia de oportunidades de sustento y problemas de cohesión comunitaria.

En Somalia, las ONG que participan en el proyecto RE-INTEG, un proyecto de consorcios financiado por la Unión Europea en 2017 a 2020 para apoyar la (re) integración de las personas desplazadas internas y los repatriados, deseaban desarrollar un marco común de seguimiento y aprendizaje del proyecto para evaluar si su programa mejoraba la vida de las personas desplazadas internas de acuerdo con el marco del IASC sobre soluciones duraderas. El asociado de aprendizaje del proyecto, la Secretaría Regional de Soluciones Duraderas (ReDSS), adaptó su Marco de Soluciones,¹¹² que pone en funcionamiento el Marco de Soluciones Duraderas del IASC a través de 28 indicadores, al proyecto RE-INTEG en Somalia al identificar indicadores de resultados comunes en la matriz de resultados del proyecto de consorcios para desarrollar un Marco de Seguimiento de Conclusiones Colectivas. El marco se complementó con un plan de seguimiento que explicó con más detalle los diez indicadores de resultados y con un conjunto de preguntas de la encuesta para recopilar información sobre cada uno.¹¹³

Comprender las razones subyacentes por las personas desplazadas internas aún enfrentan necesidades específicas relacionadas con su desplazamiento, incluso después de muchos años, es necesario evaluar de cerca cada contexto para identificar las realidades sociales, políticas y económicas que pueden tener un impacto negativo sobre las personas desplazadas internas y la comunidad más amplia afectada por el desplazamiento.¹¹⁴ En particular, la investigación en Somalia, Irak y Sudán destacó el hecho de que el Marco de Soluciones Duraderas del IASC no capta por completo los problemas relacionados con la cohesión social, las aspiraciones personales o los sentimientos subjetivos de pertenencia, que son fundamentales para, en última instancia, lograr soluciones duraderas. Por ejemplo, en 2018 en Irak, la OIM, el Grupo de Trabajo sobre el Retorno y la Investigación Social se propusieron analizar conjuntos de datos preexistentes a gran escala sobre el desplazamiento interno, así como encuestas y estudios cualitativos geográficamente focalizados, para comprender mejor qué grupos de personas desplazadas internas seguían siendo desplazados por el conflicto en Irak y por qué.¹¹⁵ Para analizar los hallazgos, el estudio complementó el Marco de Soluciones Duraderas del IASC con indicadores adicionales de los marcos de integración de migración y refugiados, y marcos de cohesión social y fragilidad. Si bien los conjuntos de datos no eran completamente comparables, el informe resultante¹¹⁶ aclara las razones subyacentes por las que el desplazamiento se ha vuelto prolongado para algunas personas desplazadas internas y qué circunstancias pueden llevar a situaciones prolongadas para otros. En Somalia y Sudán, los indicadores de cohesión social se extrajeron de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas.

En Somalia, se creó la Encuesta anual de aspiraciones mediante un proceso participativo en el que participaron autoridades gubernamentales, las ONG y entidades de la ONU¹¹⁷ para introducir un enfoque longitudinal para comprender de qué forma las intenciones de las personas desplazadas internas con respecto a las soluciones duraderas pueden cambiar con el tiempo. Con datos desglosados,

el análisis compara 500 familias que representan diferentes grupos de personas desplazadas internas, familias de acogida y familias que no acogen a los desplazados en zonas urbanas durante un periodo de cuatro años (2019 a 2022) para comprender mejor los factores que informan las decisiones de las personas desplazadas internas de permanecer en una determinada ubicación o desplazarse con respecto a cinco áreas temáticas: patrones de desplazamiento, desarrollo económico, integración social, percepciones de seguridad y protección, y vivienda, tierras y bienes.¹¹⁸ Asimismo, en Ucrania, la OIM ha estado realizando encuestas nacionales periódicas y entrevistas cara a cara desde 2016 para medir el bienestar material, la integración social y las necesidades de vivienda de las personas desplazadas internas, lo que ayuda a evaluar el éxito de los programas de personas desplazadas internas.¹¹⁹

Con respecto al procesamiento de los datos que surgen de las discusiones y entrevistas de grupos focales, los procesos de consulta comunitaria en Sudán mostraron que **los datos cualitativos no son inevitablemente engorrosos de analizar**. Solo debe incorporarse a la metodología de recopilación de datos desde el principio con un plan de análisis claro.¹²⁰ Dicho esto, Um Dukhun requerirá en última instancia, según lo previsto, un proceso sistemático de recopilación de datos para sentar las bases para el desarrollo de respuestas de programación, así como el apoyo presupuestario y administrativo de las autoridades subnacionales y nacionales para implementar los programas. Dada la gran cantidad de comentarios cualitativos de consultas sobre las Directrices de Reubicación en Fiji, el Asesor de Movilidad Humana que apoya el proceso desarrolló un sistema de puntuación para identificar problemas con el acuerdo más sólido entre los representantes de la comunidad de diferentes regiones. Se dio mayor peso a las opiniones de las comunidades con experiencia directa en reubicación. Estos puntos se validaron aún más al consultar a los Comisionados y los hallazgos relevantes de la investigación académica previa del Asesor.

Tener datos y análisis longitudinales y comparativos sobre el desplazamiento también ha permitido a los asociados que trabajan en soluciones duraderas **involucrar a los actores del desarrollo en un diálogo sobre el desplazamiento como un “factor de empobrecimiento”**, y alienta a esos actores a adaptar posteriormente sus programas en consecuencia para abordar soluciones duraderas.¹²¹ En Somalia, el Banco Mundial está explorando cómo capturar los cambios relacionados con las soluciones duraderas en su Encuesta de Alta Frecuencia de Somalia.¹²² ReDSS y los asociados de soluciones duraderas también han reconocido cómo el Marco de Soluciones Duraderas del IASC corresponde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.¹²³

Sin embargo, debido a que lograr soluciones duraderas es un proceso de reducción progresiva de las necesidades específicas asociadas con el desplazamiento, en lugar de un movimiento físico único, **los enfoques para la recopilación de datos también podrían tener que evolucionar y adaptarse** a través los sistemas e indicadores más relevantes para medir soluciones duraderas a medida que cambia la situación de las personas desplazadas internas. Por ejemplo, en Somalia se creó el Índice de Retorno para priorizar qué lugares de retorno necesitaban más asistencia. Sin embargo, la investigación sobre la integración local surgió cuando los retornos se desaceleraron y los actores debían comprender las necesidades de las personas desplazadas internas en riesgo de desplazamiento prolongado. De cara al futuro, los esfuerzos deben centrarse en desarrollar la capacidad del gobierno nacional para recopilar y verificar periódicamente datos relacionados con el desplazamiento como parte de las estadísticas nacionales, como se establece en las Recomendaciones Internacionales de 2020 sobre Estadísticas de Desplazados Internos ¹²⁴para medir el progreso hacia el logro de soluciones a lo largo del tiempo.

La coordinación de la recopilación y el análisis de datos también se consideró un componente integral de la programación conjunta para lograr conclusiones colectivas,¹²⁵ particularmente relacionadas con soluciones duraderas. Tener una visión compartida sobre los objetivos generales del proyecto es particularmente crítico en la etapa de diseño metodológico para la recopilación y el seguimiento de datos para comprender por qué se necesitan conjuntos de datos específicos, tales como qué indicadores reflejan mejor un teoría de cambio de un proyecto en particular.¹²⁶ La experiencia del proyecto RE-INTEG en Somalia, por ejemplo, destacó que el establecimiento de una teoría compartida del cambio con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas ayudó a delinear una “vía causal” para promover la (re)integración y orientar los esfuerzos colectivos para abordar las vulnerabilidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento.¹²⁷ Los actores pueden entonces reevaluar sus sistemas habituales de recopilación de datos y programación de supervisión y evaluación y encontrar una manera de trabajar en colaboración para alcanzar objetivos comunes.

Los mecanismos de coordinación también desempeñan un papel en la **vinculación de datos y análisis con la formulación de políticas sobre desplazamiento interno.** A nivel nacional en Somalia, OCHA y sus asociados en Somalia desarrollaron por primera vez conclusiones colectivas que abordaron soluciones duraderas en 2017, que luego se revisaron para alinearlas con el pilar de desarrollo social del Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas y el Plan Nacional de Desarrollo.¹²⁸ El Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas, copresidido por el Coordinador de Soluciones Duraderas de la ONU en la oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General / Coordinador Residente / Coordinador de Asuntos Humanitarios y ReDSS, ha permitido a los asociados operativos compartir sus metodologías y conclusiones con el gobierno y otros asociados, y amplificar el impacto de los datos operativos y análisis para su uso en la promoción, el desarrollo de políticas y la programación operativa sobre soluciones duraderas. Por ejemplo, en 2018, la Oficina del Coordinador Residente de la ONU y ReDSS lideraron un proceso para desarrollar los Principios de Programación de Soluciones Duraderas con la ONG del grupo de trabajo y los miembros de la ONU que finalmente recibieron el respaldo del Gobierno Federal de Somalia en 2019 para guiar todo el trabajo sobre soluciones duraderas para personas desplazadas internas en el país.¹²⁹ El mismo año, el gobierno también adaptó el Marco de Seguimiento de Conclusiones Colectivas para crear una Matriz de Desempeño de Soluciones Duraderas que incluye indicadores comunes relacionados con las soluciones duraderas. Los datos compartidos por los asociados operativos que documentan las necesidades específicas de las personas desplazadas internas también han contribuido al éxito final de la Iniciativa de Soluciones Duraderas en el fomento de la inclusión de indicadores específicos de desplazamiento interno en los cuatro pilares del noveno Plan Nacional de Desarrollo de Somalia (NDP9) adoptado en diciembre de 2019.¹³⁰

Incluso la disponibilidad de datos y pruebas oportunos, pertinentes y de calidad no es en sí misma suficiente para garantizar la acción. El apoyo eficaz para abordar plenamente los desplazamientos internos depende del compromiso de un Estado. La recopilación y el análisis de datos descoordinados y duplicados también pueden complicar los esfuerzos para priorizar las acciones más importantes necesarias para ayudar a las personas desplazadas internas a mejorar sus vidas. **Es más probable que los datos se utilicen cuando los actores los desarrollan en conjunto, idealmente bajo el liderazgo del gobierno,** se desarrolla un entendimiento común de su propósito y se crea una pertenencia compartida.



Nigeria. Un desplazado interno cuida su jardín que ha cultivado junto a la torre de agua en el campo de desplazados internos de Teacher's Village.
© OIM Rikka Tupaz | 2018

3.1.5 Desplazamiento prolongado y apoyo a soluciones duraderas

“Ampliar la participación de los Estados para liderar las soluciones para las personas desplazadas internas, incluso a través de la implementación de los Objetivos de Desarrollo (ODS)”

Plan de acción GP20, objetivo cuatro

Los ejemplos de compilación subrayaron que no existe una única opción de asentamiento que se adapte a todas las personas desplazadas internas. Es posible que algunos deseen regresar, mientras que otros pueden preferir integrarse localmente o trasladarse a otra parte del país. Se deben facilitar soluciones duraderas dondequiera que las personas desplazadas internas elijan reconstruir sus vidas. Para algunos países, como Etiopía y Honduras, el proceso de búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno comenzó con el gobierno, apoyado por agentes internacionales, con simplemente nombrar y reconocer sistemáticamente el desplazamiento como un fenómeno, ya sea relacionado con conflictos, desastres o abusos de derechos humanos. A medida que las operaciones en el país cambiaron para centrarse en soluciones duraderas, como se señaló en el análisis de datos, se utilizaron varios métodos de investigación para comparar la situación de las personas desplazadas con la población en general (véase la sección 3.1.4).

3.1.5.1 Programación de soluciones duraderas

El creciente reconocimiento de los desafíos asociados con el desplazamiento prolongado ha llevado a realizar esfuerzos para **evitar el desplazamiento y las situaciones prolongadas en primer lugar**. Debido a que muchos fenómenos meteorológicos son estacionales y, por lo tanto, previsibles, las medidas de acción temprana en Mongolia con el modelo de Financiación basada en Pronósticos (FbF) de la FICR han permitido a los actores anticipar los impactos de las tormentas invernales severas sobre la base de información científica y evaluaciones de la comunidad y, por lo tanto, brindar asistencia antes de que ocurra el desastre. La planificación y financiación previamente acordadas y establecidas en un Protocolo de Acción Temprana permiten a todos los actores actuar rápidamente al liberar fondos antes de un evento previsto. La acción temprana fortalece la resiliencia de las comunidades afectadas para ayudarlas a evitar el desplazamiento o reducir los impactos negativos asociados con el desplazamiento cuando no se puede evitar. En Honduras, donde la violencia desplazó internamente a al menos 247.000 personas entre 2004 y 2018,¹³¹ el proceso para verificar las propiedades abandonadas lo antes posible evita la pérdida de conocimiento local que inevitablemente se desvanecerá con el tiempo, y ahorrará tiempo y recursos. Por lo tanto, puede ayudar a evitar que los desplazamientos se prolonguen en el futuro al eliminar los obstáculos potenciales cuando las personas desplazadas internas comiencen a reclamar propiedades.

Una vez que se priorizaron las soluciones duraderas, la compilación destaca proyectos piloto innovadores que utilizan **enfoques basados en zonas para trabajar en soluciones duraderas para las personas desplazadas internas** que se unen a la programación de acción humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz. Los enfoques basados en zonas “brindan apoyo multisectorial y trabajan con múltiples interesados, y consideran a toda la población que vive en un área geográfica específica con altos niveles de necesidad”.¹³²

Por ejemplo, el primero de este tipo en Somalia, el proyecto *Midnimo* (Unidad) comenzó en diciembre de 2016 como un proyecto conjunto entre la OIM y ONU-Hábitat para fortalecer la gobernanza local, encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas y los refugiados repatriados, y mejorar la cohesión social a través de la programación integrada de la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz. El Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana apoyaron el diverso conjunto de actividades del proyecto en zonas urbanas a nivel de distrito en las comunidades afectadas por el desplazamiento en Jubalandia y los Estados del suroeste.¹³³ Después de una fase inicial positiva, *Midnimo* se expandió a los estados de Hirshabelle y Galmudug en 2018, teniendo al PNUD como asociado adicional que se centró en los medios de subsistencia y el empleo y para garantizar un mayor énfasis en las consideraciones de género en todo el proyecto.¹³⁴ En el centro de la implementación de *Midnimo* a nivel local se encontraba un taller intensivo de cinco días, dirigido por autoridades gubernamentales locales capacitadas, durante el cual las comunidades afectadas por el desplazamiento desarrollaron planes de acción comunitaria para priorizar sus necesidades con base en análisis de contexto. El taller incluye una sesión de “divulgación de dotación de fondos”, en la que los organismos asociados anuncian los niveles de financiación que contribuirán, lo que permite a los miembros de la comunidad priorizar los proyectos en consecuencia.

En Sudán, a finales de 2016, el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas puso en marcha un proyecto piloto para desarrollar planes de acción de soluciones duraderas por zonas en dos partes de Darfur: Um Dukhun, un lugar rural en Darfur Central, y El Fasher, un lugar urbano en Darfur del Norte.¹³⁵ En lugar de una estrategia nacional de soluciones duraderas,¹³⁶ los planes de acción a nivel local para promover soluciones duraderas se utilizaron para desarrollar programas conjuntos de acción humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz con la intención de que los planes pudieran eventualmente informar el desarrollo de una estrategia nacional de soluciones duraderas en una fecha posterior. El ejemplo de Sudán destaca dos enfoques diferentes que se utilizaron en el proyecto piloto como primer paso para recopilar y analizar información sobre las comunidades a fin de establecer una base para desarrollar planes de acción y enfatizar el papel de los aportes de las personas desplazadas internas a cada uno. Ambos procesos se basaron en una guía global que enfatiza la consulta y la planificación conjunta con las comunidades afectadas por el desplazamiento como base de cualquier plan de soluciones duraderas". El proceso de planificación de acciones de Um Dukhun se basa en la guía 2017 "Soluciones duraderas en la práctica" preparada por el Consorcio de Recuperación Temprana Global, mientras que el perfil de El Fasher se basa en la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas y Guía de Análisis.¹³⁷

En Afganistán, el PNUD, la OIM y el ACNUR trabajaron con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del proyecto SALAM para abordar el desafío de crear oportunidades de empleo a largo plazo para las personas desplazadas internas, los refugiados retornados y las comunidades de acogida en medio de una inseguridad continua.¹³⁸ Un elemento del proyecto buscaba abrir oportunidades para acceder a vías migratorias habituales hacia el empleo internacional. Aunque los desafíos políticos impidieron la implementación de acuerdos laborales bilaterales, el Ministerio concluyó una estrategia y política nacional de migración laboral. En la provincia de Nangahar, el proyecto SALAM también capacitó a las personas desplazadas internas para las oportunidades de empleo nacionales y para iniciar sus propios negocios a través de alianzas para la capacitación y colocación laboral desarrolladas con el sector privado. A partir de diciembre de 2019, aproximadamente 1.200 afganos desplazados por la fuerza, entre ellos 216 desplazados internos, estaban empleados en el sector privado o habían iniciado su propio negocio.¹³⁹ A pesar del cierre del proyecto a finales de 2019, el modelo ha inspirado proyectos similares en Afganistán.¹⁴⁰

En Irak, el proyecto "Estabilización de los medios de subsistencia en Ninewa" de la GIZ busca crear oportunidades de medios de subsistencia para los jóvenes que contribuyan a la cohesión social y la consolidación de la paz.¹⁴¹ El proyecto también incluye el seguimiento de los acuerdos de paz a nivel local, la cohesión social en general y la coordinación de proyectos internacionales de consolidación de la paz en la zona a través del Grupo de Trabajo sobre la Paz y Reconciliación que se estableció en octubre de 2018. Asimismo, el PNUD ha apoyado el retorno de personas desplazadas internas desde 2015 como parte de su programa de estabilización para mejorar la preparación de la comunidad y facilitar el retorno y la reintegración de personas desplazadas internas en comunidades liberadas del EIL. Los programas para reparar la infraestructura pública, proporcionar servicios esenciales y apoyo¹⁴² a los medios de subsistencia se complementan con actividades de cohesión social que facilitan el diálogo y los acuerdos de paz a través de mecanismos de paz locales que incluyen a jóvenes, grupos de mujeres, medios de comunicación y líderes religiosos.

Los programas innovadores y experimentales se muestran prometedores en abordar las **perennes complejidades de los problemas de vivienda, tierras y bienes relacionados con el desplazamiento interno**, particularmente en las zonas urbanas. En Ucrania, la ciudad de Mariupol es ampliamente conocida por tener uno de los mejores programas de vivienda para personas desplazadas internas del país.¹⁴³ Estos programas surgieron por necesidad, adaptándose a las condiciones cambiantes a lo largo del tiempo. La actual estrategia de vivienda de Mariupol para sus 98.900 personas desplazadas internas¹⁴⁴ registrados está integrada en la estrategia de desarrollo más amplia de la ciudad, que incluye medidas de asistencia humanitaria para personas desplazadas internas, apoyo a los medios de subsistencia, inversión en transporte público, acceso a apoyo médico y psicológico, medidas para personas con discapacidad y actividades culturales.¹⁴⁵ En particular, Mariupol fue el primero en Ucrania en adaptar el programa de vivienda temporal preexistente para “personas vulnerables” para incluir a las personas desplazadas internas, una categoría no especificada previamente en la legislación ucraniana. Además, si cumplen con los criterios de ingresos, las personas desplazadas internas ocasionalmente se benefician del programa de vivienda social gratuita preexistente hasta que mejoren sus condiciones financieras. Las familias de personas desplazadas internas con ingresos medios también tienen la oportunidad de comprar viviendas asequibles en Mariupol. Según el modelo 50/50 financiado por el Fondo Estatal de Apoyo a la Construcción de Viviendas para Jóvenes,¹⁴⁶ las personas desplazadas internas y los veteranos podían comprar viviendas de nueva construcción en el mercado inmobiliario con un aporte financiero del 50 % del gobierno. La ciudad continúa explorando nuevos modelos de vivienda para ayudar con la integración local, incluido un modelo de alquiler con opción a compra desarrollado por el Consejo Danés para los Refugiados, en el que las personas desplazadas internas realizan pagos de alquiler mensuales que, en última instancia, pueden permitirles comprar la casa del municipio durante un periodo de diez años sin pagar intereses.¹⁴⁷

Los municipios urbanos de rápido crecimiento en Somalia han estado lidiando con cómo responder a los más de 2 millones de personas desplazadas internas¹⁴⁸ que viven actualmente en sus ciudades, muchos de los cuales llegaron hace años o incluso décadas.¹⁴⁹ En 2019, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas del Representante Especial del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios encargó el informe, “Hacia el desarrollo urbano sostenible en Somalia y las soluciones duraderas para personas desplazadas internas a escala”.¹⁵⁰ Consciente de los numerosos desafíos del país, el informe presenta opciones sobre cómo los municipios urbanos de Somalia podrían utilizar herramientas para compartir el valor del suelo,¹⁵¹ con el apoyo de la comunidad internacional, en procesos de desarrollo urbano a largo plazo para maximizar el uso del suelo urbano, proporcionar más derechos de tenencia para las personas desplazadas internas y generar ingresos para financiar soluciones duraderas para las personas desplazadas internas. Las herramientas para compartir el valor del suelo se basan en la premisa de que la comunidad en general, no solo los propietarios individuales, debería beneficiarse cuando las inversiones públicas, como la construcción de carreteras y los sistemas de alcantarillado, aumentan el valor de la propiedad.¹⁵² Por ejemplo, en la ciudad de Bossaso, el informe explora la negociación de un acuerdo de reparto de tierras con un gran propietario privado, mediante el cual el municipio recibiría una parte de la tierra a

cambio de proporcionar servicios básicos y construir caminos hacia el inmueble del propietario. Las diversas propuestas presentadas en el informe tardarán años en materializarse, y exigirán un fortalecimiento de la gestión territorial y la gobernanza urbana, así como un análisis que evalúe la dinámica de los conflictos, los mercados de suelo y vivienda y las diversas partes interesadas.¹⁵³ Esos enfoques también deben complementarse con esfuerzos de ordenación urbana y territorial más amplios, que actualmente varían entre las regiones de Somalia.¹⁵⁴

3.1.5.2 Coordinación de soluciones duraderas

El apoyo gubernamental para soluciones duraderas requiere múltiples niveles de apoyo gubernamental en diversas áreas de responsabilidad. El apoyo a soluciones duraderas puede abarcar la planificación de respuesta a desastres a nivel local y los planes de desarrollo basados en zonas para proteger los derechos de voto y el desarrollo de un registro nacional de propiedades abandonadas. Por lo tanto, un líder gubernamental designado necesita suficiente autoridad política y recursos financieros para implementar un enfoque de gobierno completo.¹⁵⁵ En el momento de redactar este documento, Etiopía, Irak, Somalia y Sudán se encontraban en distintas etapas del proceso, cada uno de los cuales se enfrentaba a reveses políticos y financieros en el proceso vinculados a distintos niveles de participación del gobierno, el entorno político y de seguridad y el apoyo de donantes internacionales. Somalia mostró una promesa en particular. En noviembre de 2018, el gobierno estableció una Unidad de Soluciones Duraderas en el Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, que luego se complementó con una Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas que reúne a 14 entidades gubernamentales, incluida la Oficina del Primer Ministro. Estos órganos de coordinación buscan asegurar que las políticas, estrategias y programas de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas se coordinen e integren dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la Hoja de Ruta Nacional para el Desarrollo Social y otros instrumentos relevantes.

Idealmente, **el Estado dirige la planificación de soluciones duraderas y esta se debe coordinar conjuntamente entre el gobierno y la comunidad internacional** para desarrollar una base de evidencia compartida y una visión e indicadores comunes al desarrollar planes y estrategias nacionales y locales para las personas desplazadas internas. En Somalia, la amplia coordinación sobre soluciones duraderas para las personas desplazadas internas entre el gobierno somalí y la comunidad internacional se lleva a cabo bajo el paraguas de la Iniciativa de Soluciones Duraderas (DSI), que se lanzó a principios de 2016 por el Gobierno Federal de Somalia y el entonces Representante Especial Adjunto de la Secretario General, Coordinador Residente y Humanitario (Representante Especial Adjunto del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios).¹⁵⁶ La DSI se basa en el entendimiento de que “las soluciones duraderas al desplazamiento solo pueden lograrse mediante un liderazgo gubernamental sólido y esfuerzos colectivos de los asociados humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz y del estado y con la inclusión de las propias comunidades afectadas por el desplazamiento”.¹⁵⁷ Originalmente apoyado por el Representante Especial Adjunto del Secretario

General/Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios y el Viceprimer Ministro, ahora está en transición a un movimiento nacional de propiedad total dirigido por la Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas. Por lo tanto, la coordinación sobre soluciones duraderas entre el gobierno y la comunidad internacional se lleva a cabo formalmente dentro del Grupo de Trabajo sobre los Pilares de Resiliencia y el Subgrupo de Trabajo sobre Migración, Desplazamiento y Soluciones Duraderas, en el Marco del Servicio para el Desarrollo y la Reconstrucción de Somalia.¹⁵⁸

La DSI en Etiopía se inspiró en el modelo de Somalia. A principios de 2019, después de lanzar su Estrategia Nacional sobre Desplazamiento Interno, el gobierno de Etiopía solicitó el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente (RCO) de la ONU para desarrollar un enfoque orientado a soluciones para el desplazamiento interno. Al igual que en Somalia, la RCO contrató a un Asesor Especial sobre Soluciones Duraderas¹⁵⁹ para brindar asesoramiento de alto nivel al Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios y al Equipo de la ONU en el País. Las RCO de ambos países también reclutaron a un Coordinador de Soluciones Duraderas especializado para brindar apoyo técnico en el diseño de la DSI con todos los asociados, con base en las buenas prácticas internacionales.

Además de los procesos de coordinación dirigidos por el Estado, la comunidad internacional y los asociados locales también **coordinan la programación de soluciones duraderas a través de grupos de trabajo nacionales y subnacionales**. En Etiopía, Irak, Somalia y Sudán, un grupo de coordinación de soluciones duraderas a nivel nacional contó con el apoyo de la capacidad específica de la RCO para reunir las corrientes de trabajo humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz internacionales, con miembros de la ONU, donantes bilaterales y multilaterales, instituciones financieras internacionales, y ONG internacionales.

Por lo tanto, incluso en ausencia de la participación del gobierno, estos foros de múltiples interesados permitieron a los actores locales e internacionales trabajar para desarrollar una visión compartida e indicadores comunes para lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas internas que se integran en las líneas de trabajo de acción humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz, como los Planes de Acción Humanitaria y Acuerdos Marco para el Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, en julio de 2018, la Oficina del Coordinador Residente de la ONU en Sudán estableció un Grupo de Convocantes de Conclusiones Colectivas que reunió a agentes internacionales de acción humanitaria, de desarrollo y de paz para acordar un conjunto de conclusiones colectivas, que incluyó cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno.¹⁶⁰ Este grupo se reemplazó en 2019 por el Foro de Asociados Internacionales de Sudán, alojado en la Oficina del Coordinador Residente de la ONU, con miembros integrados por la ONU, donantes bilaterales y multilaterales, instituciones financieras internacionales y ONG internacionales. Los agentes internacionales también pueden introducir **“marcadores de soluciones duraderas” en la programación de desarrollo y “marcadores de resiliencia” en la programación humanitaria** para unir las líneas de trabajo de acción humanitaria y de desarrollo relacionadas con las soluciones duraderas. En Somalia, por ejemplo, los agentes del desarrollo utilizan “marcadores de soluciones duraderas” como herramientas de programación para identificar “intervenciones de desarrollo en todos los sectores con potencial para contribuir a soluciones duraderas”, mientras que los agentes humanitarios utilizan “marcadores

de resiliencia” para señalar “si y cómo” las actividades del plan de respuesta humanitaria contribuyen a soluciones duraderas.¹⁶¹

La coordinación entre las autoridades subnacionales y locales y la comunidad internacional también es importante para encontrar soluciones duraderas.

Por ejemplo, en Sudán, los procesos de planificación para desarrollar planes de acción comunitaria requirieron negociaciones continuas con todos los niveles de gobierno, confiando, por ejemplo, en el Coordinador de Perfiles de Soluciones Duraderas en El Fasher para trabajar en estrecha coordinación con las autoridades municipales y locales, mientras que el Asesor sobre Soluciones Duraderas colaboró con las autoridades nacionales en Jartum. En Somalia, la implementación exitosa del proyecto *Midnimo* en diferentes localidades exigió adaptarse a cada contexto operativo, incluida la identificación de las instituciones y partes interesadas que estaban en la mejor posición para facilitar los debates sobre soluciones duraderas, ya sea un alcalde local o funcionarios dentro el Ministerio de Planificación. Sin embargo, a pesar de la naturaleza dirigida por el gobierno de *Midnimo*, fue difícil para el proyecto evaluar cómo contribuía a esfuerzos más amplios para encontrar soluciones duraderas, ya que los planes de acción comunitaria no estaban alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024 ni integrados en los planes de desarrollo del estado federal. El establecimiento de Grupos de Trabajo sobre Soluciones Duraderas a nivel de distrito y estado federal, como se prevé en la próxima etapa de la DSI, puede ayudar a mejorar la coordinación. En Etiopía, la DSI desarrolló Grupos de Trabajo sobre Soluciones Duraderas subnacionales, copresididos por las oficinas gubernamentales de gestión del riesgo de desastres y una entidad de la ONU, con la participación de todos los actores locales relevantes, incluidas las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, los países también se enfrentaron al **desafío muy real de buscar soluciones duraderas en medio de la inseguridad e incertidumbre política**, y la necesidad de garantizar que las soluciones duraderas se integraran en las estrategias y los programas humanitarios, de desarrollo y paz y de seguridad más amplios. En Sudán, durante el desarrollo de los planes de acción comunitaria en Darfur, las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento identificaron la inestabilidad política y la seguridad como barreras clave para encontrar soluciones duraderas. Este entorno inestable también detuvo la implementación completa de los planes de acción comunitaria. Al mismo tiempo, el proyecto *Midnimo* en Somalia muestra que es posible implementar respuestas dirigidas por el gobierno y basadas en zonas para encontrar soluciones duraderas, incluso cuando una situación general aún no es propicia para encontrar tales soluciones. Sin embargo, ambas experiencias señalan la importancia de reflexionar sobre cuándo y cómo avanzar en soluciones duraderas en el contexto de procesos de paz más amplios y situaciones de seguridad inciertas, incluida la forma de cumplir con los compromisos de programación asumidos con las personas desplazadas internas y las comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento.

Por último, los esfuerzos por desarrollar una programación innovadora y una coordinación mejorada que abarque las líneas de trabajo humanitario, de desarrollo y de consolidación de la paz encontraron desafíos al tratar de **asegurar niveles de financiación adecuados y sostenidos para apoyar las soluciones**

duraderas. En particular, el proyecto Midnimo, que se financió principalmente a través del Fondo para la Consolidación de la Paz, tuvo dificultades para financiar los Planes de Acción Comunitaria (CAP). Tuvo éxito en aprovechar múltiples fuentes de financiación más allá de los recursos propios del proyecto, incluidas las contribuciones del Banco Mundial, el sector privado y la diáspora, para financiar proyectos individuales en los CAP. Algunos funcionarios locales comercializaron con éxito sus CAP a nivel estatal federal y entre los donantes. Dicho esto, la recuperación no fue tan alta como se esperaba originalmente, y los CAP recibieron niveles desiguales de financiación en los diferentes distritos.¹⁶² Las circunstancias que intervinieron también obligaron en ocasiones a *Midnimo* a modificar las prioridades de las intervenciones para satisfacer necesidades vitales, como el suministro de agua durante la sequía. En Etiopía, que enfrenta desafíos de financiación similares a los de Somalia,¹⁶³ el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas a nivel federal está discutiendo la idea de establecer un Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (MPTF) para Soluciones Duraderas con el apoyo de la Oficina de MPTF de las Naciones Unidas en Nueva York. De establecerse, este nuevo instrumento financiero podría ayudar a apoyar la búsqueda de soluciones a nivel operativo. En Sudán, el Foro de Asociados Internacionales mencionado anteriormente muestra potencial para coordinar el apoyo de los donantes para ayudar a financiar programas de soluciones duraderas que no encajan perfectamente en una línea de trabajo de desarrollo, acción humanitaria o consolidación de la paz. Los donantes clave también se han unido al grupo de Amigos de Sudán para apoyar las prioridades del gobierno de transición para realizar las reformas económicas y democráticas.¹⁶⁴

Algunas prácticas prometedoras incluyeron **modelos de financiación que pueden ayudar a evitar situaciones de desplazamiento prolongadas.** Por ejemplo, en Fiji se creó un nuevo Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática de Comunidades con fondos generadores de capital de un porcentaje de los ingresos del Gravamen de Adaptación al Medio Ambiente y el Clima de Fiji (ECAL)¹⁶⁵ que se amplió en alcance para incluir el desplazamiento.¹⁶⁶ El Fondo Fiduciario ya comenzó a recibir fondos externos para apoyar la investigación, las evaluaciones, los estudios y la identificación de lugares e infraestructura de asentamientos viables.¹⁶⁷ En Mongolia, el mecanismo de Financiación basada en Pronósticos (FbF) de la FICR financió acciones tempranas que reforzaron repetidamente la resistencia de los pastores vulnerables en riesgo de desplazamiento al reducir modestamente las muertes de ganado durante dos dzuds sucesivos durante un periodo de tres años. La implementación de la financiación basada en pronósticos comenzó con la redacción de una estrategia de múltiples interesados llamada Protocolo de Acción Temprana, que establece los objetivos de la acción temprana y asigna funciones y responsabilidades a cada actor mucho antes de un posible dzud.¹⁶⁸ La Agencia Nacional de Meteorología y Vigilancia del Medio Ambiente (NAMEM) de Mongolia colabora con el Centro Climático de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para desarrollar un modelo de activación basado en los datos de NAMEM para evaluar cuándo y dónde es probable un evento dzud extremo.¹⁶⁹ Una vez que se alcanzó la activación, el FESCD autorizó automáticamente la liberación del nivel predeterminado de financiación para las actividades de preparación y acción temprana establecidas en el Protocolo de Acción Temprana.

A nivel mundial, las agencias humanitarias están trabajando a través del Grupo de Acción Temprana para alinear sus enfoques y desarrollar proyectos piloto conjuntos. Desde 2016, aproximadamente 40 ONG humanitarias han utilizado la Ventana de Anticipación del Fondo de Iniciativa para emitir alertas y financiar acciones tempranas.¹⁷⁰ El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), coordinado por OCHA, ha dedicado 80 millones de dólares estadounidenses durante dos años para poner a prueba las Medidas Previsoras. La Cruz Roja de Filipinas, la FICR y el Banco Mundial están explorando de manera similar el desarrollo de seguros para desastres basados en pronósticos como parte del Fondo de Seguro contra Riesgos de Desastres para Asia Sudoriental (SEADRIF), plataforma regional para los Estados miembros de la ASEAN.¹⁷¹ Sin embargo, incluso esto no se considera suficiente a largo plazo. Otros actores deben integrar acciones tempranas en su programación existente y abrir las nuevas vías de financiación esenciales para garantizar que los hogares más vulnerables tengan las herramientas que necesitan para evitar la pobreza potencial y el desplazamiento posterior.¹⁷² Al mismo tiempo, las medidas de acción temprana deben ir acompañadas de medidas de fomento de la resiliencia, como diversificación de los medios de subsistencia, para garantizar un impacto a más largo plazo.



Lina, de 78 años, y su marido Prokofiy, de 86 años, en Slovyansk, Ucrania oriental, fuera de su casa reparada a la que regresaron después de varios años de desplazamiento. “Hubiéramos tenido que ahorrar cada centavo para arreglar la casa, pero incluso entonces no habría sido suficiente. Estamos muy contentos de haber sido seleccionados para la ayuda.”
© ACNUR Helena Christensen | 2017



Somalia. Una madre se burla cariñosamente de su hijo mientras vende frutas y verduras en el mercado que se encuentra en la calle Afmadow.
© OIM Rikka Tupaz | 2019

3.2 Conclusiones y tendencias futuras

En todo el mundo, las respuestas al desplazamiento interno están cambiando gradualmente en formas aparentemente pequeñas que podrían afectar significativamente la forma en que se conceptualice y aborde el desplazamiento interno en el futuro. Dado el alto número de personas desplazadas internas en todo el mundo, se necesitan enfoques innovadores, que se basen en las lecciones aprendidas hasta la fecha, para superar los desafíos persistentes que surgieron repetidamente a lo largo de la exploración de las prácticas observadas.

De cara al futuro, la responsabilidad primordial de los Estados de brindar protección y asistencia a las personas desplazadas internas de conformidad con las normas jurídicas internacionales sigue siendo indiscutible. Al ilustrar cómo se ve la responsabilidad en la práctica, los ejemplos de la GP20 han resaltado cómo los **Estados pueden mostrar liderazgo mientras trabajan en colaboración con asociados internacionales y locales** para responder a los desafíos del desplazamiento interno en situaciones de conflicto, desastre y abuso de los derechos humanos.

Los ejemplos de la GP20 también destacan cómo factores como mejores pruebas sobre el desplazamiento interno, el deseo de ser visto como líder internacional y regional, el apoyo técnico de expertos internacionales y la financiación adecuada pueden ayudar a **construir y mantener la voluntad política**. Si bien se puede designar a un ministerio o entidad como líder, los ejemplos de Etiopía, Níger, Somalia, Ucrania y Vanuatu subrayan el hecho de que una respuesta gubernamental eficaz al desplazamiento interno requiere en última instancia que **todos los ministerios competentes trabajen juntos en todos los niveles de gobierno, incluso con autoridades municipales**. De manera similar, las experiencias de Honduras y Filipinas muestran que aún se pueden tomar medidas sin una ley nacional o un líder designado sobre el desplazamiento interno, aunque es probable que las autoridades gubernamentales enfrenten limitaciones cuando no se aclaran las funciones, responsabilidades y asignaciones presupuestarias.

Los estados se benefician al compartir experiencias y mejores prácticas sobre cómo abordar el desplazamiento interno. Cuando, como en algunos casos, el desplazamiento interno se considera una prueba de mala gobernanza e inestabilidad que provoca que los donantes internacionales retengan la asistencia y la financiación para el desarrollo, hay pocos incentivos políticos para reconocer su existencia. Sin embargo, la Iniciativa GP20 ha demostrado la posibilidad de que los Estados y otros actores discutan el desplazamiento interno en contextos despolitizados, lo que permite un intercambio real de ideas y prácticas para abordar el desplazamiento interno. Tales plataformas de intercambio y discusión sobre **ejemplos de buena gobernanza relacionados con el desplazamiento interno**¹⁷³ deben continuar y expandirse para incluir una representación estatal más amplia y una participación más activa de actores que representan el desarrollo, los derechos humanos, la consolidación de la paz, la adaptación al cambio climático y la acción de reducción del riesgo de desastres, incluidos donantes, instituciones financieras internacionales y representantes del sector privado, para ayudar a garantizar enfoques integrales para abordar el desplazamiento interno.

La protección de las personas desplazadas internas, por definición, es protección nacional y, como tal, las autoridades gubernamentales la deben proporcionar en el ejercicio de un buen gobierno para sus ciudadanos y residentes habituales que son desplazados. Si bien esta responsabilidad está clara en la ley,¹⁷⁴ los esfuerzos operativos internacionales han abordado históricamente el desplazamiento interno como un desafío humanitario. A principios de la década de 1990, los defensores que exigían que la atención internacional se centrara en el desplazamiento interno describieron a las personas desplazadas internas como “refugiados internos”,¹⁷⁵ una comparación que enmarca la respuesta operativa de la comunidad internacional en los años siguientes. La principal herramienta del Coordinador del Socorro de Emergencia para coordinar la respuesta del Sistema de las Naciones Unidas es el IASC, un organismo encargado de coordinar la asistencia humanitaria.¹⁷⁶ Incluso en los esfuerzos de reconstrucción después de un conflicto o un desastre, las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas internas se abordan principalmente a través de programas humanitarios, a pesar de los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas para mejorar la coordinación de las Naciones Unidas sobre soluciones duraderas a nivel de país.¹⁷⁷

Las personas desplazadas internas y los refugiados comparten muchas de las mismas vulnerabilidades y necesidades de protección relacionadas con la huida de sus hogares. Sin embargo, **abordar el desplazamiento interno requiere utilizar un marco jurídico y conceptual diferente**. A diferencia de los refugiados, que pueden requerir asistencia humanitaria internacional a largo plazo porque los países de acogida no pueden o no quieren integrarlos por completo, las personas desplazadas internas no son extranjeros que hayan llegado recientemente a otro país. Las personas desplazadas internas siguen teniendo todos los derechos disponibles para la población habitual de su país, independientemente de su ubicación. Sin embargo, las personas desplazadas internas se describen comúnmente como huéspedes o visitantes temporales en las “comunidades de acogida”, y en la práctica se les trata como ciudadanos de segunda clase durante el desplazamiento, especialmente en situaciones de desplazamiento prolongado. Equiparar a las personas desplazadas internas con los refugiados también genera confusión en cuanto a soluciones duraderas. Aunque está evolucionando la comprensión de las “soluciones integrales” para los refugiados como un proceso “para disfrutar de todos sus derechos en la misma medida que los nacionales”,¹⁷⁸ la compilación destaca que en muchos países, las soluciones duraderas para las personas desplazadas internas todavía se equiparan con las “tres soluciones duraderas tradicionales”¹⁷⁹ para los refugiados, entendido como un movimiento físico de repatriación voluntaria (“retorno”), integración local y reasentamiento (o “reubicación”).

Para ir más allá de estos desafíos, los ejemplos de la compilación apuntan al potencial de reconceptualizar a **las personas desplazadas internas como “ciudadanos con necesidades específicas de desplazamiento”**, en contraposición a personas desplazadas con necesidades de protección y asistencia humanitarias.¹⁸⁰ En este contexto, “ciudadano” no se utiliza en un sentido legal para referirse a la nacionalidad o para distinguir a las personas desplazadas internas por su estado de residencia.¹⁸¹ Más bien, se refiere a la noción general de “ciudadanía”, definida como “el grupo de personas que viven en una ciudad, pueblo, área o país en particular”.¹⁸² Por lo tanto, el término “ciudadano” debe entenderse como un conjunto amplio de nacionales del país, así como personas apátridas o residentes de mucho tiempo que forman parte de la población habitual de un país, y reconocer sus derechos junto con su agencia como miembros contribuyentes de la comunidad.

Reconceptualizar a las personas desplazadas internas como “ciudadanos con necesidades específicas de desplazamiento” tiene implicancias operativas. Refuerza

la noción de la responsabilidad primordial del Estado de proteger los derechos de las personas desplazadas internas como miembros de la ciudadanía del país. También enfatiza que el **desplazamiento es una cuestión de gobernanza que se extiende más allá de la asistencia humanitaria para abarcar el desarrollo y, en algunos contextos, de consolidación de la paz**. La protección y la asistencia humanitarias que salvan vidas son, sin duda, un componente esencial de la protección de los derechos de las personas desplazadas internas, en particular durante la etapa de emergencia de un conflicto grave, después de un desastre o cuando las autoridades gubernamentales se niegan a proteger los derechos de las personas desplazadas internas. Sin embargo, ver a las personas desplazadas internas como ciudadanos con desplazamientos específicos ayuda a cambiar la mentalidad operativa para subrayar por qué las estrategias de desarrollo y consolidación de la paz deben incorporar las necesidades específicas de las personas desplazadas internas. Esto podría incluir la garantía de que las personas desplazadas internas puedan acceder a servicios públicos habituales y redes de seguridad social y reiniciar medios de subsistencia sostenibles lo antes posible para reducir la dependencia de la ayuda humanitaria a largo plazo, incluso para aquellas personas desplazadas internas que en última instancia desean regresar a casa o reubicarse en otra parte del país. También podría requerir consideraciones de planificación a largo plazo para garantizar que las autoridades municipales pertinentes reciban suficiente apoyo financiero para invertir, según sea necesario, en sistemas públicos de suministro de agua, electricidad, escuelas y salud para abordar las necesidades específicas de las personas desplazadas internas junto con los de la comunidad más amplia afectada por el desplazamiento.

En un nivel fundamental, resolver el desplazamiento existente y evitar el desplazamiento futuro significa profundizar en las causas subyacentes específicas del desplazamiento y los motivos por los que se prolonga, y comprender plenamente las necesidades cambiantes de las personas desplazadas internas hasta que logren una solución duradera.

Los datos oportunos, pertinentes y completos sobre el desplazamiento interno son esenciales para informar las respuestas nacionales y locales. Asimismo, la inclusión significativa de las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas en riesgo de desplazamiento es clave para desarrollar respuestas efectivas al desplazamiento interno que respondan al contexto local. Las prácticas que se adaptan a las costumbres locales, los idiomas, los grupos comunitarios y las estructuras de liderazgo brindan ejemplos prometedores de cómo la consulta y la participación pueden influir positivamente en el desarrollo y la implementación de leyes, políticas y programas relacionados con el desplazamiento interno.



Colombia. Flor tuvo una vez el estatus de refugiada en Venezuela, pero fue deportada a Colombia en 2015. Después de establecerse en la ciudad de Cúcuta, comenzó un taller de costura. Vende su ropa en el centro de la ciudad e incluso recibe pedidos por adelantado de algunos de sus fieles clientes. Dirige su nuevo negocio con los miembros de su familia y el dinero le ha permitido construir su propia casa.
© Servicio Jesuita a Refugiados | 2015

La compilación confirma que abordar eficazmente el **desplazamiento interno requiere un enfoque multidisciplinario** que aporte experiencia en los campos de respuesta humanitaria, desarrollo, consolidación de la paz, derechos humanos, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y planificación urbana para desarrollar análisis, planificación e implementación de proyectos integrados. A medida que los Estados asumen su responsabilidad de proteger los derechos de las personas desplazadas internas, la comunidad internacional puede ofrecer apoyo para implementar las leyes, políticas y normas. Esto requiere un esfuerzo concertado, no solo entre los ministerios gubernamentales, sino también en todo el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en su conjunto. La comprensión del desplazamiento interno, incluidas las mejores formas de brindar protección y asistencia, ha evolucionado desde que el Consejo Económico y Social de la ONU solicitó por primera vez al Secretario General que realizara una revisión de todo el sistema de las capacidades del sistema de la ONU para abordar “los problemas de los refugiados, desplazados y repatriados” en 1990.¹⁸³ Dado el alto número de personas desplazadas internas atrapados en situaciones prolongadas y las amenazas del cambio climático que se avecinan, es necesario que todas las entidades de la ONU reflexionen y reexaminan su función en la prevención, el abordaje y la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento interno, cualquiera fuere su causa, para determinar cómo pueden apoyar mejor a los Estados en términos de apoyo operativo y financiero. Las entidades de la ONU podrían entonces determinar cómo colaborar mejor para abordar el desplazamiento prolongado y cumplir con el objetivo del Secretario General de la ONU de reducir el desplazamiento en un 50 % para 2030. En particular, el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños de la CMNUCC ya solicitó una revisión de todo el sistema de la ONU con respecto al desplazamiento relacionado con el cambio climático.¹⁸⁴

La gran mayoría de los países con desplazamiento interno carecen de **un foro de múltiples interesados dirigido por el Estado dedicado a los problemas del desplazamiento interno, en particular a las soluciones duraderas**, que reúna a todos los ministerios pertinentes del gobierno y las entidades de la ONU, así como a las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes. y, por supuesto, a los representantes de las comunidades de personas desplazadas internas.¹⁸⁵ Como se demostró en Etiopía, Irak, Somalia y Sudán, el papel ampliado de la Oficina del Coordinador Residente (RCO), ahora separada del PNUD en virtud de la reforma de desarrollo de la ONU, se muestra prometedor para unir las líneas de trabajo de la comunidad internacional y luego construir un puente para la planificación consolidada con los Estados. Esto también permite que la ONU “hable como una sola voz” en términos de cómo puede apoyar a los Estados con soluciones duraderas. En particular, un puesto especializado responsable de las soluciones duraderas en la RCO ha sido esencial en el progreso de muchos países en el trabajo hacia soluciones duraderas. La experiencia invitada de destacados expertos internacionales en desplazamiento interno también ha contribuido positivamente al desarrollo de leyes, políticas y programas operativos y ha facilitado el intercambio de experiencias y buenas prácticas de otros países.

Al aprender de las prácticas incipientes en Somalia, Sudán, Etiopía, Irak y del trabajo del Banco Mundial sobre el desplazamiento forzado,¹⁸⁶ los Estados y los asociados internacionales podrían considerar el uso de un foro nacional conjunto

para desarrollar una **teoría compartida del cambio para encontrar soluciones duraderas y proteger a las personas de futuros desplazamientos**. De uso común en los procesos de planificación del desarrollo, y cada vez más en operaciones humanitarias, los Estados, la comunidad internacional y otros interesados podrían utilizar una metodología de teoría del cambio para impulsar la reflexión crítica y el debate sobre cómo las diversas líneas de trabajo pueden unirse de manera lógica para abordar el desplazamiento interno en el tiempo.¹⁸⁷ El progreso podría medirse a través de un conjunto de **conclusiones colectivas**, como en Somalia, que se incorporarían dentro de los procesos de planificación nacional pertinentes, como planes de desarrollo nacional, planes de acción humanitaria, estrategias de consolidación de la paz y planes de adaptación al cambio climático.

En este sentido, la compilación subraya el importante papel de los funcionarios del gobierno local, así como de las organizaciones de la sociedad civil, las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento. Los ejemplos de los planes de vivienda de Mariupol y los ejercicios de simulación de evacuación por terremoto de Filipinas muestran que es **importante que los organismos municipales tengan la autoridad legislativa y los recursos financieros para desarrollar sus propios programas de personas desplazadas internas** lo antes posible, según la necesidad y el contexto, especialmente cuando no existen a nivel nacional. El uso de **enfoques basados en zonas** que dependen de **los planes de acción comunitarios**, como en Somalia y Sudán, es particularmente digno de mención para enfatizar la participación de las personas desplazadas internas y de la comunidad más amplia afectada por el desplazamiento para encontrar una solución duradera. También garantizan que se aborde el impacto del desplazamiento en la comunidad en general, como la necesidad de ampliar la infraestructura pública o construir nuevos puntos de abastecimiento agua. Estas prácticas muestran cómo las personas desplazadas internas como “ciudadanos” de un país deben incluirse en la planificación del desarrollo, y reconocen al mismo tiempo a las personas desplazadas internas como “grupo vulnerable” con necesidades específicas que “no deben quedarse atrás” al perseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Un desafío clave en los enfoques basados en zonas es **garantizar que las necesidades específicas de las personas desplazadas internas se aborden adecuadamente dentro de programas más amplios de desarrollo y paz**, particularmente dada la ausencia de metas específicas de los ODS relacionadas con el desplazamiento interno. El uso de Grupos de Trabajo sobre Soluciones Duraderas a nivel regional o local, o estructuras de coordinación similares que reúnan a representantes de líderes locales relevantes, ministerios competentes, agentes internacionales y locales, podría ayudar a evaluar cómo los proyectos individuales están contribuyendo al logro de conclusiones colectivas nacionales o regionales relacionadas con soluciones duraderas. Incluso en ausencia de procesos de planificación nacional alineados en todas las líneas de trabajo, el uso de **“marcadores de soluciones duraderas” en la programación del desarrollo y “marcadores de resiliencia” en la programación humanitaria como herramientas de programación** puede ayudar a anclar aún más los proyectos a una visión más amplia de encontrar soluciones duraderas y evitar futuros desplazamientos.

Por último, **el apoyo de los donantes es fundamental para generar y mantener la voluntad política e implementar conclusiones colectivas relacionadas con el desplazamiento interno**. La inclusión de donantes en foros de coordinación

nacional, como se ha hecho en Etiopía, Somalia y Sudán, es un avance positivo. También es notable el mecanismo de Financiación basada en Pronósticos de la FICR para la acción temprana en contextos de desastres, la financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz de proyectos regionales como *Midnimo* y el Mecanismo de Respuesta a Situaciones de Crisis del Banco Mundial que permite el uso de los presupuestos de servicios públicos existentes para abordar nuevos desplazamientos.

La financiación flexible, plurianual y anticipatoria será fundamental para garantizar un trabajo coherente e integral en las líneas de trabajo de acción humanitaria, de desarrollo y de paz, incluidas las intervenciones relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.¹⁸⁸ El uso de los MPTF, incluidos los específicos para soluciones duraderas, es un modelo potencial. Además, la Recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de julio de 2020 sobre el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz destaca cómo un número creciente de donantes reconoce su función para “incentivar e implementar acciones humanitarias, de desarrollo y de paz más colaborativas y complementarias, particularmente en situaciones frágiles y afectadas por conflictos”.¹⁸⁹ En particular, la Recomendación del CAD, que reconoce “niveles sin precedentes de desplazamiento forzado”,¹⁹⁰ pide el desarrollo de “estrategias de financiación humanitarias, de desarrollo y de la paz basadas en pruebas a nivel mundial, regional, nacional y local” informadas por análisis y uso de “financiación predecible, flexible y plurianual siempre que sea posible” para responder a las necesidades prioritarias alineadas con las conclusiones colectivas cuando sea apropiado. Este enfoque no significa necesariamente dedicar nuevos fondos para abordar el desplazamiento interno, sino utilizarlos de otra forma. Sin embargo, puede ser necesario que muchos Estados donantes ajusten los sistemas presupuestarios nacionales que normalmente separan la financiación humanitaria y la del desarrollo.



Irak. Khonaf, que vive en el campamento de Rwanga, es madre de siete hijos. “Siempre quise tener un trabajo y ganar dinero para mi familia, así que ya no necesito buscar ayuda de otras personas. Mi primer cliente fue un niño que compraba pasteles. Fue uno de los momentos más felices de mi vida. Estaba tan orgullosa de mí misma.”
© CARE/Lotus Flower | 2020

Filipinas. Se está preparando un avión teledirigido para los vuelos con el fin de elaborar un mapa aéreo de la ciudad de Navotas, una ciudad costera que es vulnerable a los efectos de los terremotos, incluidos los tsunamis.
© OIM Filipinas Francis Borja | 2018



3.3 Recomendaciones

La compilación de la GP20 demuestra que muchos Estados se están tomando en serio su responsabilidad de proteger a las personas desplazadas internas y trabajan en colaboración con asociados internacionales y locales. A través de las leyes y políticas de personas desplazadas internas, los Estados están designando funciones y responsabilidades en los ministerios competentes y en todos los niveles de gobierno para garantizar enfoques integrales para prevenir, abordar y encontrar soluciones al desplazamiento interno, independientemente de la causa. Las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento son reconocidos y respetados por realizar aportes valiosos al desarrollo y la implementación de leyes, políticas y programas relacionados con el desplazamiento interno. La compilación también destaca de qué forma los factores como mejores datos sobre el desplazamiento interno, el incentivo que debe verse como un líder internacional y regional, el apoyo técnico de expertos internacionales, la financiación adecuada y las campañas de promoción pueden ayudar a desarrollar y mantener la voluntad política de abordar y resolver los desplazamientos internos.

Reconceptualizar a las personas desplazadas internas como “ciudadanos con necesidades específicas de desplazamiento”, en contraposición a personas desplazadas con necesidades de protección y asistencia humanitarias, refuerza la noción de la responsabilidad primordial del Estado de proteger los derechos de las personas desplazadas internas como miembros de la ciudadanía del país. La noción, que abarca tanto a nacionales del país como a apátridas o residentes de mucho tiempo que forman parte de la población habitual de un país, reconoce los derechos de las personas desplazadas internas junto con su representación como miembros contribuyentes de la comunidad. También enfatiza que el desplazamiento es un problema de gobernanza que se extiende más allá de la asistencia humanitaria para involucrar el desarrollo y, en algunos contextos, los esfuerzos de consolidación de la paz, lo que puede ayudar a cambiar el pensamiento sobre cómo construir más rápidamente la autosuficiencia de las personas desplazadas internas y abordar sus necesidades a través de políticas, programas y servicios gubernamentales existentes.

Con este fin, las prácticas emergentes destacan el potencial de la coordinación de múltiples interesados liderada por el Estado, cuando sea posible, sobre soluciones duraderas para desarrollar una visión y una estrategia compartidas sobre cómo evitar, abordar y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno. Es posible que este enfoque integrado no funcione en todas partes. Sin embargo, para aquellos Estados comprometidos con la resolución de los desplazamientos internos existentes y la prevención de desplazamientos futuros, las prácticas que se presentan en esta compilación muestran que abordar el desplazamiento interno es simplemente buena gobernanza.

Dicho esto, se requiere más atención para identificar y desarrollar prácticas innovadoras relacionadas con: i) proteger a las personas desplazadas internas en las situaciones de protección más inseguras y políticamente sensibles; ii) restablecer los medios de subsistencia; iii) soluciones de vivienda, tierras y bienes; iv) colaboración con el sector privado y las instituciones financieras

internacionales para lograr un desarrollo equitativo; y v) financiación para prevenir y encontrar soluciones al desplazamiento interno.

Durante los últimos tres años, la Iniciativa GP20 ha obtenido la participación activa de los Estados y otros actores para discutir y compartir experiencias sobre la respuesta al desplazamiento interno. De cara al futuro, hay muchos aspectos positivos sobre los cuales basarse. Con respecto a las cuatro actividades prioritarias de la GP20, se extraen las siguientes conclusiones y recomendaciones clave de los ejemplos de compilación.

Área prioritaria 1: Participación de las personas desplazadas internas

Estados, organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Garantizar que las personas desplazadas internas, las comunidades afectadas por el desplazamiento y las personas en riesgo de desplazamiento tengan la oportunidad de participar de manera significativa en todas las etapas de los procesos y decisiones que les afectan.
- Involucrar a las personas desplazadas internas y a las comunidades afectadas por el desplazamiento para perfeccionar la programación operativa e identificar soluciones para abordar las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas internas, por ejemplo, mediante el uso de la programación participativa basada en zonas, cartografía de la capacidad comunitaria y talleres para analizar los hallazgos.
- Utilizar idiomas locales y métodos participativos que reflejen las prácticas, capacidades, liderazgo y mecanismos de gobernanza culturales locales, tomando medidas para asegurar la inclusión de mujeres y grupos marginados.
- Generar confianza mediante el uso de un lenguaje claro y sin jerga y herramientas de comunicación culturalmente apropiadas que aprovechen el conocimiento, las instituciones y las redes de apoyo locales.
- Seleccionar facilitadores y enumeradores en los que confíen los miembros de la comunidad, incluidos, cuando corresponda, los propios desplazados internos.
- Establecer mecanismos simples de retroalimentación e información oportuna sobre sus derechos y la prestación de servicios, como una aplicación de teléfono móvil gratuita con información actualizada o una línea telefónica de apoyo.
- Garantizar que las personas desplazadas internas, como ciudadanos legales o residentes habituales, puedan mantener su derecho a votar y presentarse a las elecciones durante el desplazamiento.



Níger. Niños internamente desplazados asisten a clase en un aula en tiendas de campaña en la volátil región fronteriza de Diffa en Níger. Muchos sitios para desplazados internos en Níger no tienen escuelas por falta de fondos y de maestros.
© ACNUR/Hélène Caux | 2016

Área prioritaria 2: Derecho y política nacionales sobre el desplazamiento interno

Estados

- Intensificar los esfuerzos para desarrollar, adoptar e implementar leyes y políticas sobre el desplazamiento interno, incluso en desastres y otros contextos relevantes, que garanticen el pleno respeto de los derechos de las personas desplazadas internas, como se establece en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y otros instrumentos legales internacionales relevantes, incluida la Convención de Kampala.
- Adoptar y adaptar los conceptos, definiciones y terminología existentes que resuenen en cada contexto, y alinearlos con las normas internacionales para ayudar a facilitar la adopción de la ley o política resultante.
- Integrar, según corresponda, las cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno en las leyes y políticas existentes, incluidas las relacionadas con el desarrollo, la gestión de tierras, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres.
- Garantizar que los procesos para desarrollar leyes y políticas sobre personas desplazadas internas comiencen con una revisión jurídica exhaustiva y utilicen un proceso de consulta abierto que incluya a las personas desplazadas internas y comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento.

- Garantizar que las leyes y políticas designen claramente las funciones y responsabilidades para el desplazamiento interno, y que se acompañen de los recursos financieros y humanos necesarios para desarrollar e implementar programas para personas desplazadas internas y comunidades afectadas por el desplazamiento, incluso a nivel local.

Organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Ampliar y aumentar la conciencia sobre la experiencia y el apoyo técnico internacionales y nacionales sobre la legislación y la política de desplazamiento interno para ayudar a los Estados en el desarrollo o revisión de leyes y políticas pertinentes para garantizar protección, asistencia y soluciones duraderas efectivas para las personas desplazadas internas.

Área prioritaria 3: Datos y análisis sobre el desplazamiento interno

Estados

- Realizar recopilación y análisis de datos longitudinales y regulares relacionados con las personas desplazadas internas, tanto en situaciones de desastre como de conflicto, para documentar nuevos desplazamientos y vigilar el progreso de las personas desplazadas internas hacia soluciones duraderas a lo largo del tiempo.
- Implementar las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos (IRIS) desarrolladas por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos (EGRIS) y respaldadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CSNU) y solicitar conocimientos y asistencia internacionales según sea necesario.
- Garantizar que los sistemas de recopilación y análisis de datos comiencen con definiciones comunes y sean interoperables entre todas las entidades gubernamentales y asociados para informar las actividades de planificación y respuesta relacionadas con las personas desplazadas internas, desde la prevención hasta la resolución del desplazamiento interno, que aprovechen y adapten las herramientas existentes.
- Invertir en sistemas preventivos de recopilación y análisis de datos para evaluar y planificar el posible desplazamiento por desastres, por ejemplo, al identificar las comunidades que enfrentan altos niveles de riesgo de desplazamiento por desastres.
- Desarrollar un sistema para garantizar que diversos conjuntos de datos y análisis apoyen el desarrollo y la implementación de leyes, políticas, estrategias y programas, por ejemplo, a través de un Marco de Seguimiento de Conclusiones Colectivas que proporcione indicadores comunes relacionados con soluciones duraderas.

Organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Ofrecer conocimientos técnicos sobre recopilación y análisis de datos sobre personas desplazadas internas, evitando la duplicación, para apoyar los esfuerzos de los Estados para crear o mejorar la capacidad nacional y local.
- Garantizar que los conjuntos de datos, las normas, los conceptos y los indicadores estén armonizados y sean comparables, por ejemplo, mediante el uso de indicadores comunes de la Biblioteca Interinstitucional de Indicadores de Soluciones Duraderas, como un componente integral de la programación conjunta sobre el desplazamiento interno en los flujos de trabajo humanitario, de desarrollo y consolidación de la paz a nivel de proyecto, subnacional y nacional.
- Generar estudios de referencia y longitudinales sobre las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento para ayudar a comprender el progreso y las barreras potenciales para lograr soluciones duraderas.
- Desarrollar estudios, que complementen los esfuerzos nacionales, que comparen a las personas desplazadas internas con miembros de la comunidad no desplazados para comprender la gravedad y el impacto del desplazamiento.
- Aprovechar y adaptar las herramientas de recopilación y análisis de datos existentes para reflejar las necesidades operativas cambiantes, por ejemplo, al identificar los sistemas e indicadores más relevantes para medir soluciones duraderas a medida que evolucionan las situaciones de las personas desplazadas internas.

Donantes internacionales y bilaterales

- Garantizar que la financiación de las actividades relacionadas con los datos incentive la coordinación y requiera un plan claro sobre la forma en que los datos informarán las respuestas operativas y políticas al desplazamiento interno.

Área prioritaria 4: Desplazamiento prolongado y soluciones de apoyo

Estados, organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Reconocer y apoyar el derecho de las personas desplazadas internas a elegir entre tres vías para encontrar una solución duradera (retorno, integración local y reubicación en otro lugar del país), y señalar que, en muchas situaciones prolongadas, la integración local o la reubicación pueden ser la opción preferida de las personas desplazadas internas, particularmente en zonas urbanas.

- Apoyar y participar activamente en la coordinación de múltiples interesados dirigida por el Estado, siempre que sea posible, y la programación conjunta sobre soluciones duraderas para desarrollar una base de evidencia compartida, una estrategia e indicadores comunes al desarrollar planes y estrategias nacionales y locales para las personas desplazadas internas.
- Considerar cómo la reconceptualización de las personas desplazadas internas como “ciudadanos con necesidades específicas de desplazamiento” podría mejorar la respuesta al desplazamiento interno y evitar la creación de estructuras de asistencia paralelas, y asegurar que los derechos de las personas desplazadas internas estén plenamente protegidos.
- Integrar el desplazamiento interno en todos los documentos de estrategia y planificación pertinentes, incluidos los planes nacionales de desarrollo, los marcos de cooperación para el desarrollo sostenible, las estrategias de consolidación de la paz, las estrategias relacionadas con el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres y los planes de desarrollo urbano, utilizando “marcadores de soluciones duraderas” en la programación del desarrollo y “marcadores de resiliencia” en la programación humanitaria para unir las líneas de trabajo humanitario y de desarrollo.
- Continuar con el desarrollo de respuestas innovadoras basadas en zonas para abordar el desplazamiento interno a escala que protejan los derechos de las personas desplazadas internas y restablezcan la autosuficiencia de las personas desplazadas internas, por ejemplo, al integrar a las personas desplazadas internas en los sistemas de servicios existentes lo más rápido posible para evitar sistemas paralelos cuando sea posible.
- Anticiparse a los desplazamientos prolongados, especialmente en contextos de desastres, incluida la realidad de que el retorno tal vez nunca sea posible.

Organizaciones internacionales, ONG y sociedad civil

- Aclarar la función de la Oficina del Coordinador Residente de la ONU en coordinar el apoyo de la comunidad internacional para encontrar soluciones duraderas para los desplazamientos internos a nivel nacional.
- Crear sistemas que identifiquen y aprovechen la ventaja comparativa y la experiencia de cada entidad en todas las líneas de trabajo relevantes para apoyar las respuestas del gobierno al desplazamiento interno, independientemente de la causa, en términos de proporcionar experiencia técnica, respuestas programáticas y soluciones financieras innovadoras.
- Explorar las posibilidades de establecer un foro internacional permanente sobre el desplazamiento interno para los Estados, las entidades de la ONU, las ONG internacionales, las instituciones financieras internacionales, los donantes y otros actores para continuar compartiendo sus desafíos, logros y prioridades cuando la Iniciativa GP20 llegue a su fin.

Donantes internacionales y bilaterales

- Alentar y participar en la coordinación de múltiples interesados dirigida por el Estado, siempre que sea posible, y la programación conjunta sobre soluciones duraderas al desplazamiento interno, y proporcionar apoyo financiero y técnico en las fases de evaluación y planificación como parte integral de la participación bilateral en contextos de desplazamiento.
- Desarrollar mecanismos de financiación anticipatorios, plurianuales y flexibles, como los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, para apoyar la implementación de programas de desplazamiento interno que involucran el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz para garantizar protección y asistencia efectivas para las personas desplazadas internas, resolver el desplazamiento existente y evitar el desplazamiento futuro.
- Apoyar e implementar la Recomendación del CAD sobre el nexo entre el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz con respecto a la programación relacionada con las personas desplazadas internas.



Sudán. "Vengo a las seis de la mañana para vender mis tomates y limones." Asha huyó de su aldea cerca de Darfur del Norte, Sudán, en 2014 cuando los atacantes quemaron sus casas. Se ha establecido cerca del mercado de Korma con otros desplazados internos que no han regresado, temiendo una nueva violencia. © ACNUR Roland Schönbauer | 2020

IV. PRÁCTICAS DE LA GP20

		Participación	Derecho y política	Datos	Soluciones duraderas
Afganistán	Medios de subsistencia sostenibles				x
Etiopía	Iniciativa de Soluciones Duraderas		x		x
Fiji	Directrices de Reubicación Planificada	x	x		x
Honduras	Registro de propiedad abandonada	x	x	x	x
Indonesia	Preparación para casos de desastre de aldeas hermanas	x		x	
Irak	Medición de soluciones duraderas			x	x
Mongolia	Financiación basada en pronósticos para evitar desplazamientos			x	x
Nepal	Inclusión de discapacidades en la reconstrucción posterior al desastre	x		x	
Níger	Desarrollo de la ley sobre personas desplazadas internas	x	x		
Nigeria	Superar las barreras del idioma para proteger a las personas desplazadas internas	x			
Filipinas	Datos sobre el desplazamiento por desastres			x	x
Filipinas	Ejercicio de evacuación	x		x	
Filipinas	Derecho al voto	x	x		x
Somalia	Datos y soluciones duraderas	x	x	x	x
Somalia	Captura de valor del suelo		x		x
Somalia	Enfoque comunitario y basado en zonas para soluciones duraderas	x		x	x
Sudán del Sur	Desarrollo de la ley sobre personas desplazadas internas	x	x		
Sudán	Planes de acción de soluciones duraderas	x		x	x
Ucrania	Acceso a programas de vivienda gubernamentales existentes		x	x	x
Ucrania	Aplicación de teléfono móvil sobre derechos legales	x	x		
Ucrania	Derecho al voto	x	x		x
Vanuatu	Política de desastres para personas desplazadas internas		x		



CASOS DE PAÍSES

Nigeria. Ahaya lleva a cabo una investigación sobre lo bien que las palabras como “estrés” y “abuso” se entienden en Kanuri y si palabras como “violación” y “salud mental” llevan un estigma. Campo de desplazados internos de la aldea de maestros en Maiduguri.
© Traductores sin Fronteras Eric DeLuca | 2018



Afganistán. Retrato familiar de Niyaz, tejedora desplazada en el Afganistán, con sus dos hijos.
© ACNUR Sebastian Rich | 2017

Afganistán

Restablecimiento de los medios de vida de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por los desplazamientos

1. Contexto

El PNUD, la OIT y el ACNUR crearon el proyecto de Apoyo para los Medios de Subsistencia y Movilidad en Afganistán (SALAM, por sus siglas en inglés) en 2016, a raíz de una solicitud de apoyo internacional del gobierno del Afganistán para el regreso imprevisto de unos 3 millones de refugiados del vecino país Pakistán, en un periodo de seis meses.¹

Afganistán ha hecho frente a cuatro décadas de desplazamientos ocasionados por conflictos y violencia, desastres relacionados con sequías, inundaciones, avalanchas y terremotos, y

proyectos de desarrollo.² Durante el primer semestre de 2019, 213.000 personas de las 34 provincias del país, a excepción de tres, fueron desplazadas por los conflictos y la violencia.³ El año anterior, más de 371.000 personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares debido a la sequía, que se sumaron a los casi 2,6 millones de personas desplazadas internas anteriores por el conflicto.⁴ Además, unos siete millones de refugiados afganos regresaron a sus hogares procedentes de países vecinos entre 2002 y 2017,⁵ muchos de los cuales se convirtieron en desplazados internos puesto que huyeron de la sequía, los conflictos o las condiciones inviables en sus lugares de origen.

El gobierno del Afganistán ha demostrado un firme compromiso político para encontrar soluciones duraderas al desplazamiento. En 2014, adoptó una amplia Política Nacional para las personas desplazadas internas⁶ y en 2016 creó el Comité ejecutivo sobre Desplazamiento y repatriados para atender las necesidades de los desplazados y los retornados. Las soluciones duraderas para el desplazamiento también ocupan un lugar destacado en el Marco nacional de paz y desarrollo del Afganistán 2017 a 2021.⁷ El conflicto en curso ha sido durante mucho tiempo un impedimento significativo y constante para el retorno sostenible, que pone en peligro años de avances en materia de desarrollo logrados en el marco del Acuerdo de Bonn de 2001.⁸

2. Descripción de la práctica

Conscientes de que los retornados afganos enfrentarían importantes problemas de integración, en particular para restablecer medios de vida sostenibles,⁹ los tres organismos de las Naciones Unidas se unieron para elaborar un proyecto innovador, dirigido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MOLSA, en inglés), destinado a generar nuevos empleos y oportunidades de migración laboral internacional, incluso en medio de la crisis en curso y los conflictos prolongados. El proyecto incluía personas desplazadas internas, comunidades de acogida, mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables seleccionados por el ACNUR, y reconocía la importancia de la inclusión en entornos de conflicto prolongado.

En un principio, el proyecto debió adaptarse a condiciones operativas cambiantes, lo que a su vez provocó que la teoría del cambio del proyecto y las actividades planificadas ya no reflejaran objetivos realistas. El proyecto Marco SALAM original firmado con el gobierno del Afganistán en 2016 incluía Kabul y cinco provincias seleccionadas con un presupuesto de 120 millones de dólares.¹⁰ Finalmente, 370.000 refugiados registrados volvieron a sus hogares desde Pakistán en 2016, el mayor número en 12 años,¹¹ pero menor al previsto originalmente. Entre las limitaciones operativas también se contaban la capacidad limitada de personal y la rotación de personal en el Ministerio de Trabajo

y Asuntos Sociales, incluso en el terreno, lo que dificultaba la prestación de servicios de calidad a los retornados. En este entorno operativo cambiante, se obtuvieron apenas 4,5 millones de euros en donaciones del gobierno de Finlandia.

El proyecto SALAM optó por reducir significativamente su tamaño y eligió concentrarse en una provincia, Nangahar, que contaba con el mayor número de retornados, según datos del ACNUR. El proyecto, dirigido por el PNUD, se centró originalmente en el desarrollo de la economía local como medio de creación de puestos de trabajo para los retornados y apoyar soluciones sostenibles en la provincia de Nangahar. Sin embargo, para ajustarse a las prioridades del donante y aprovechar la experiencia del ACNUR en materia de colocación en puestos de trabajo en el sector privado,¹² el proyecto pasó a hacer hincapié en la capacitación y colocación laboral. Basado en un análisis de mercado preexistente realizado por Action Aid y ACNUR, el PNUD identificó los puestos más prometedores y mejor remunerados, y luego tercerizó la capacitación y colocación laboral a una empresa del sector privado. Después de la capacitación, el proyecto SALAM proporcionó incentivos a los retornados y a las personas desplazadas, para atraer a las empresas privadas a participar en el programa. Para diciembre de 2019, alrededor de 1200 afganos desplazados forzados estaban empleados en el sector privado o habían iniciado sus propios negocios. Esto incluyó 216 desplazados que se habían beneficiado de la capacitación, las pasantías o la colocación en un trabajo.¹³ Aunque el proyecto concluyó a fines de 2019, el modelo ha inspirado proyectos similares en Afganistán.¹⁴

Los proyectos competidores y superpuestos desarrollados con socios internacionales también complicaron la cooperación entre funcionarios del gobierno y el proyecto SALAM. SALAM, liderado por la OIT, colaboró con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para formalizar vías de migración laboral internacional para trabajadores afganos calificados hacia la región del Golfo, mediante la negociación de acuerdos bilaterales. Si bien los problemas políticos impidieron la implementación de esos acuerdos, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales concluyó una estrategia y una política nacionales de migración de mano de obra. Sin embargo,

en 2017, el Banco Mundial se asoció con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para desarrollar un proyecto similar, llamado Placing Labor Abroad, Connecting to Employment Domestically and Addressing the Needs of Youth (PLACED), con un subsidio de 50 millones de dólares del Fideicomiso para la reconstrucción del Afganistán.¹⁵ Al igual que en el caso de SALAM, su objetivo era enviar migrantes laborales a los Emiratos Árabes Unidos en virtud de un acuerdo bilateral, firmado en mayo de 2018 con la asistencia técnica de la OIT, y establecer programas de prueba en Kabul para desarrollar un sistema nacional de servicios de empleo. De este modo, PLACED dio como resultado una estrategia de migración de la mano de obra centrada en la macroeconomía¹⁶ que funcionaba en paralelo con la estrategia SALAM orientada a los derechos humanos y la búsqueda de soluciones para el desplazamiento.

3. Por qué es un buen ejemplo para compartir

Si bien su envergadura es menor a la originalmente prevista, el proyecto SALAM puso a prueba la forma de trabajo de diversos actores en el nexo entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo. El proyecto

SALAM asumió un riesgo al enfrentar el desafío constante de crear oportunidades de empleo a largo plazo para los desplazados, los refugiados retornados y las comunidades de acogida, en medio de una inseguridad sostenida.¹⁷ Si bien el contexto de las operaciones cambió de maneras que, en última instancia, resultaron un obstáculo para alcanzar todo el potencial del proyecto, demostró que los actores humanitarios y de desarrollo pueden unirse para respaldar el liderazgo nacional, partiendo de las respectivas áreas de conocimiento técnico de cada socio.

El proyecto también destaca la práctica de incluir la asistencia para los desplazados en programas por área diseñados para ayudar a los refugiados y a las comunidades de acogida con otras necesidades específicas. Para los desplazados, estos programas deben ofrecer capacitación y ayuda para establecer y desarrollar relaciones con posibles empleadores, quienes suelen preferir contratar personas que ya conocen y en las que confían.¹⁸

Finalmente, el ejemplo subraya la importancia de invertir en relaciones de colaboración entre el gobierno y los socios operativos, para evitar las consecuencias negativas de la rotación continua de personal y la memoria institucional insuficiente, que pueden demorar significativamente la implementación del proyecto y generar duplicaciones.



Afganistán. "He desarrollado mucho mis habilidades de bordado. He demostrado no sólo a mis parientes sino a todos los demás que el desplazamiento y la discapacidad no tienen por qué ser barreras para que una persona tenga éxito en la vida. Ahora puedo ser un símbolo para otras mujeres que viven con una discapacidad."
© PNUD Afganistán S. Omer Sadaat | 2019

Notas finales

- 1 M Ilyas Khan, 'The Reverse Exodus of Pakistan's Afghan Refugees' BBC News (28 August 2016) <<https://www.bbc.com/news/world-asia-37163857>> consultado el 15 de enero de 2020.
- 2 Ministry of Refugees and Repatriation, 'National Policy on Internally Displaced Persons' 14 <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/national_idp_policy_-_final_-_english_0.pdf> consultado el 7 de enero de 2020.
- 3 IDMC, 'Mid-Year Figures: Internal Displacement from January to June 2019' 5.
- 4 IDMC, 'Global Report on Internal Displacement 2019' 36–37 <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>> consultado el 15 de enero de 2020.
- 5 Thea Yde-Jensen and others, Afghanistan's Displaced People: A Socio-Economic Profile, 2013-2014 (World Bank 2018) 5 <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/30267>> consultado el 15 de enero de 2020.
- 6 Ministry of Refugees and Repatriation (n 2).
- 7 Islamic Republic of Afghanistan, 'Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) 2017 to 2021' 7 <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/afg148215.pdf>> consultado el 7 de enero de 2020.
- 8 UN Security Council and UN General Assembly, 'Special Report on the Strategic Review of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan - Report of the Secretary General' (United Nations 2017) A/72/312–S/2017/696 para 9 <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1723365.pdf>> consultado el 15 de enero de 2020.
- 9 Ariane Rummery, 'Tough Choices for Afghan Refugees Returning Home after Years in Exile' (UNHCR 2017) <<https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/2/589453557/tough-choices-afghan-refugees-returning-home-years-exile.html>> consultado el 15 de enero de 2020.
- 10 En un comienzo, la OIM iba a participar en el proyecto SALAM, pero más tarde desarrolló un proyecto aparte de retorno y reintegración cuando recibió una subvención de la Unión Europea.
- 11 Rummery (n 9).
- 12 El modelo de colocación laboral del ACNUR a través de pasantías en el sector privado paga incentivos (no salarios) a los beneficiarios, con los que las empresas privadas contribuyen progresivamente, y un contrato de un año después de la pasantía.
- 13 UNDP, 'Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM) Final Report' (UNDP 2020) 14.
- 14 P Madhava Rao, 'Final External Evaluation Report: Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM)' (Government of Afghanistan and UNDP Afghanistan 2020) 8.
- 15 World Bank, 'Afghanistan Placing Labor Abroad, Connecting to Employment Domestically and Addressing the Needs of Youth Project (P161728)' (World Bank 2018) Project Information Document/ Integrated Safeguards Data Sheet (PID/ISDS) PIDISDSC21800 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/108071537469029255/pdf/Concept-Project-Information-Documents-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Afghanistan-Placing-Labor-Abroad-Connecting-to-Employment-Domestically-and-Addressing.pdf>> consultado el 16 de enero de 2020.
- 16 Robert Holzmann, 'Managed Labor Migration: Exploring Employment and Growth Opportunities for Afghanistan'.
- 17 Sue Emmott, 'Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM) Mid-Term Evaluation Report' 14.
- 18 *ibid* 10.



Etiopía. Abebech pudo regresar a su casa después de ser desplazado por el conflicto.
© OIM Alemayehu Seifeselassie | 2019

Etiopía La Iniciativa de Soluciones Duraderas

1. Contexto

Etiopía es testigo de afecciones crónicas, en partes del país, por el desplazamiento interno relacionado con la sequía y las inundaciones. También ha experimentado un elevado aumento en los desplazamientos internos relacionados con los conflictos desde 2018; estos desplazamientos han tenido lugar en el contexto de un cambio político significativo y en la erupción de conflictos localizados y tensiones sociales en todo el país. El gobierno de Etiopía reconoció y documentó el desplazamiento interno relacionado con los conflictos, a finales de 2017. En ese momento, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) comenzó a utilizar la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos para proporcionar un seguimiento de los desplazados, con el objeto de informar los esfuerzos de respuesta humanitaria nacional e internacional.¹

Las personas desplazadas internas, especialmente los que se encuentran en lugares colectivos de carácter temporal, viven en condiciones difíciles, y muchos tienen acceso limitado a servicios básicos y oportunidades de subsistencia, enfrentan riesgos de protección y

no reciben suficiente asistencia humanitaria. En 2019, y nuevamente en 2020, muchas personas desplazadas internas fueron retornados o reubicados a sus zonas de origen, en algunos casos con una planificación y consultas limitadas. La Revisión de mitad de año del Plan de Respuesta Humanitaria (HRP) para Etiopía en agosto de 2020 señaló que había aproximadamente 1,8 millones de personas desplazadas internas en el país y 1,4 millones de retornados.² Estos números reflejan la necesidad urgente de apoyar soluciones duraderas más temprano que tarde.

2. Descripción de la práctica

Lanzada oficialmente en diciembre de 2019, la Iniciativa de Soluciones Duraderas (DSI) es una plataforma nacional desarrollada en conjunto por el gobierno de Etiopía y la comunidad internacional para establecer un marco operativo destinado a encontrar soluciones duraderas para los desplazamientos internos relacionados con conflictos y desastres. La iniciativa surgió de la necesidad de mantener conversaciones centradas en el desplazamiento interno en Etiopía. Reúne

a representantes de diferentes ministerios gubernamentales, así como a actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz y del estado, donantes, sociedad civil e investigadores. La DSI también responde al compromiso de la comunidad internacional de apoyar a los Estados en sus esfuerzos por reducir significativamente el desplazamiento interno, al trabajar en conjunto en “divisiones institucionales, mandatos y marcos plurianuales”.³

La DSI, que dirige el Ministerio de Paz, engloba cinco áreas a nivel nacional, regional y local en respaldo de una respuesta de todo el gobierno al desplazamiento interno:

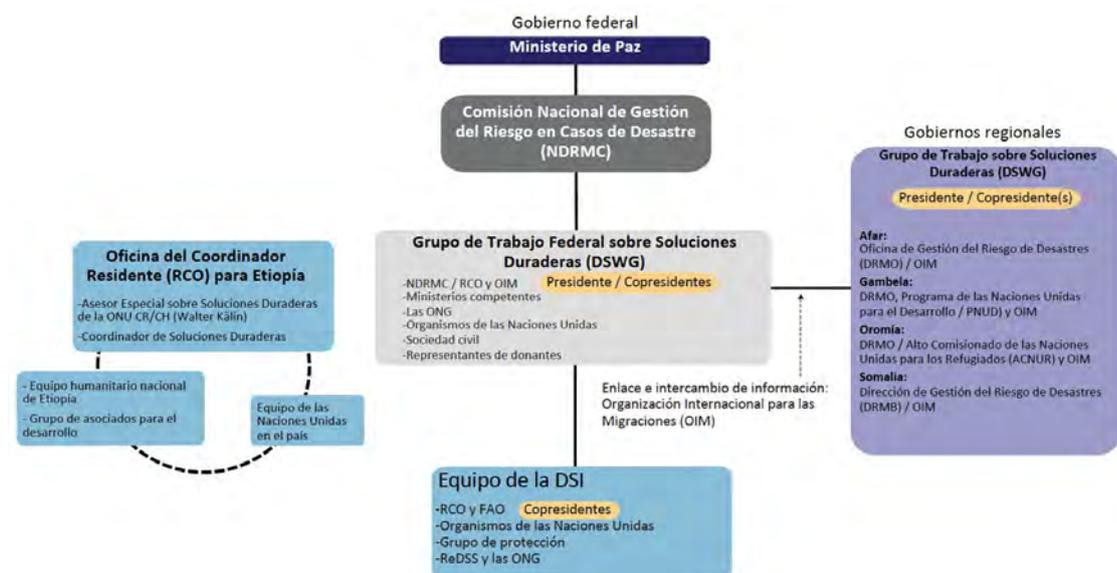
1. **Política:** integrar los asuntos de desplazamiento en los documentos clave de política y estrategia, principalmente los planes nacionales de desarrollo;
2. **Legislativo:** apoyar la ratificación de la Convención de Kampala y el desarrollo de legislación o política de implementación;
3. **Institucional:** fortalecer la coordinación y el funcionamiento de los grupos de trabajo a nivel federal y regional sobre soluciones duraderas;
4. **Planificación:** integrar los asuntos de desplazamiento en los planes territoriales regionales, las estructuras de toda la ciudad y los planes de desarrollo vecinal;
5. **Operaciones:** implementar programas integrales, basados en zonas, dirigidos por el gobierno e impulsados por la comunidad en zonas de retorno voluntario, reubicación e integración local. Apoyar a los hogares desplazados internos para

encontrar soluciones individuales (por ejemplo, mediante la microfinanciación o la portabilidad de los derechos de protección social). Integrar soluciones en los programas de desarrollo y la acción humanitaria.⁴

Las intervenciones de soluciones duraderas en virtud de la DSI obedecen a ocho principios clave, desarrollados originalmente por la Secretaría Regional de Soluciones Duraderas (ReDSS) y ONU Somalia (República Federal) en 2019:⁵

1. Basado en derechos y necesidades;
2. Dirigido por el gobierno;
3. Participativo y basado en la comunidad;
4. Basado en zonas;
5. Reconocer las necesidades humanitarias insatisfechas;
6. Colectivo e integral;
7. Sensible a las desigualdades sociales vinculadas al sexo, la edad, la discapacidad y la marginación; y
8. Sostenible.

A principios de 2019, después de lanzar su Estrategia Nacional sobre Desplazamiento Interno, el gobierno de Etiopía solicitó el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente (RCO) de la ONU para desarrollar un enfoque orientado a soluciones para el desplazamiento interno. La RCO contrató a un Asesor Especial sobre Soluciones Duraderas⁶ para brindar asesoramiento de alto nivel al Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios y al Equipo de la ONU en el País. La RCO también contrató un Coordinador de Soluciones Duraderas especializado para



brindar apoyo técnico en el diseño de la DSI con todos los asociados, con base en las buenas prácticas internacionales.

3. Resultados para las personas desplazadas internas y otros

En el nivel legislativo, el 14 de febrero de 2020 se logró un hito cuando el gobierno de Etiopía ratificó la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África⁷ (Convención de Kampala), que formalizó su compromiso de garantizar que las respuestas a los desplazamientos internos se lleven a cabo de acuerdo con las normas internacionales.⁸ El apoyo técnico para la reforma legislativa está en curso, con el apoyo del ACNUR y el CICR. El Ministerio de Paz también invitó a un experto de alto nivel en desplazamiento interno para que compartiera su experiencia en el desarrollo de una ley nacional sobre personas desplazadas internas para neutralizar la Convención de Kampala.⁹

Con respecto a la coordinación, la OIM ha apoyado el establecimiento de Grupos de Trabajo sobre Soluciones Duraderas a nivel regional para fortalecer la colaboración entre las oficinas de gobierno y con los actores humanitarios, de desarrollo y de paz. Los Grupos de Trabajo sobre Soluciones Duraderas (DSWG) están presididos por el gobierno y copresididos por la OIM y otros organismos de la ONU (ACNUR en la región de Oromía y PNUD en la región de Gambella). Además, se estableció un Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas (DSWG) a nivel federal, que actualmente está presidido por la NDRMC y copresidido por la OIM y la RCO. Para coordinar los aportes al proceso, el ENUP estableció un equipo técnico sobre soluciones duraderas, presidido por la RCO y copresidido por la FAO, que también incluía el Grupo Temático de Protección. El Equipo se amplió recientemente para incluir la participación de la Secretaría Regional de Soluciones Duraderas (ReDSS), que representa a las ONG comprometidas con trabajar en soluciones duraderas.

En cuanto a políticas, se integró un resultado específico para soluciones duraderas en el

Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2020 a 2025), que firmó el Ministerio de Finanzas y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas el 9 de septiembre de 2020. En el momento de redactar este informe, se iniciaban conversaciones con el apoyo del PNUD sobre la mejor forma para que la Comisión Nacional de Planificación integre soluciones duraderas en los planes nacionales de desarrollo de Etiopía.

Las soluciones duraderas para las personas desplazadas internas también se están abordando desde una perspectiva de planificación urbana. Por ejemplo, la administración de la ciudad de Dire Dawa participa en el proceso de revisión del plan estructural, y ONU-Hábitat brinda apoyo para atender los problemas de desplazamiento y soluciones. ONU-Hábitat también está ayudando a la Oficina Urbana en la región somalí para realizar una evaluación de viabilidad, con el fin de determinar si el campamento de desplazados internos de Qoloji puede convertirse en un asentamiento permanente. Los asentamientos rurales se están convirtiendo en administraciones municipales debido al crecimiento natural de la población y, en algunos casos, a los patrones de desplazamiento. ONU-Hábitat está trabajando con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Construcción para incorporar soluciones a problemas en la planificación territorial regional de las diez regiones del país.

A nivel operativo, ha habido un progreso limitado hasta la fecha para ayudar a las personas desplazadas internas a encontrar soluciones. Reconociendo este desafío, el DSWG a nivel federal está persiguiendo la idea de establecer un Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (MPTF) para Soluciones Duraderas, con el apoyo de la Oficina de MPTF de las Naciones Unidas en Nueva York. De establecerse, este nuevo instrumento financiero podría ayudar a apoyar la búsqueda de soluciones a nivel operativo. Podría lograr un impacto al financiar intervenciones que respondan a las necesidades prioritarias identificadas por las comunidades afectadas por el desplazamiento. Al diseñar los términos de referencia de este fondo, será importante cumplir con los requisitos mínimos, como se detalla en los instrumentos de la DSI, incluida la necesidad de encuestas de intención, voluntariedad de

movimiento, análisis de conflictos y análisis de riesgos de protección para determinar la idoneidad y el enfoque de las inversiones.

4. Participación de personas desplazadas internas

La participación de las personas desplazadas internas figura enfáticamente en los principios generales de la DSI, y hace hincapié en que las intervenciones deben ser participativas y basadas en la comunidad, y tener como objetivo permitir la plena implementación de los derechos de las personas desplazadas internas.¹⁰ Por el momento, las perspectivas de las personas desplazadas internas en los mecanismos de coordinación de la DSI están incluidas a través de las ONG y los organismos de la ONU que trabajan directamente con las comunidades afectadas por el desplazamiento. A medida que se diseñan las intervenciones de soluciones duraderas, tanto las personas desplazadas internas como las comunidades receptoras y de acogida deberán participar directamente en la planificación de las intervenciones de soluciones duraderas, la implementación y la evaluación del impacto logrado. Una idea prevista es incluir a las personas desplazadas internas y a los representantes de las comunidades afectadas por el desplazamiento en la estructura de gobernanza del fondo fiduciario de asociados múltiples para soluciones duraderas.

5. Desafíos

La implementación de la DSI a nivel operativo sigue siendo un desafío, en gran parte debido a las limitaciones de movilización de recursos que han impedido la implementación de intervenciones de soluciones duraderas en el país. El impulso generado por el lanzamiento de la DSI en diciembre de 2019 se vio afectado posteriormente por la COVID-19 y otros problemas humanitarios urgentes, como el aumento de la inseguridad y los conflictos localizados en ciertas partes del país, así como una grave plaga de langostas que afecta a

grandes extensiones de territorio. Si bien reconocen este retroceso, el gobierno y sus asociados ahora desean generar nueva energía en torno a la DSI con la creación de un MPTF para soluciones duraderas.

En la consolidación de la paz, quedan importantes desafíos para reforzar los esfuerzos federales y regionales para prevenir y resolver conflictos y brindar garantías de no repetición para evitar futuros desplazamientos internos. Los retornos prematuros a zonas donde no se atienden las causas fundamentales del desplazamiento inicial, o donde faltan los servicios básicos y la infraestructura, pueden provocar un recrudecimiento de la violencia o el desplazamiento secundario. La consolidación de la paz, la aceptación de la comunidad y el apoyo al desarrollo son requisitos previos inseparables para lograr la durabilidad de las soluciones. Esto subraya el valor de la DSI para abordar la consolidación de la paz como parte del logro de soluciones duraderas.

También se seguirá necesitando el apoyo y la experiencia de las ONG para aplicar soluciones duraderas sobre el terreno. Por ejemplo, la experiencia del Consejo Noruego para los Refugiados en Vivienda, Tierras y Bienes (HLP), y su liderazgo del grupo de trabajo sobre HLP, también ayudarán a los diferentes niveles de gobierno a adquirir experiencia para atender los complejos problemas de tierras y bienes que a menudo plagan los esfuerzos de soluciones duraderas. El Grupo Temático de Protección puede continuar brindando apoyo para involucrar a las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento en la planificación y programación de soluciones duraderas.

6. Lecciones aprendidas

El diseño de la DSI tomó muchos meses pero, durante este tiempo, fue posible generar aceptación y apoyo para el proceso. El lanzamiento oficial de la DSI en diciembre de 2019 ejemplificó aún más el apoyo que tuvo tanto del gobierno federal como de los gobiernos regionales y de la administración municipal. El liderazgo y el compromiso del Coordinador Residente y del Coordinador

de Asuntos Humanitarios con la DSI, y el establecimiento del puesto de Coordinador de Soluciones Duraderas dentro de la RCO, fueron fundamentales para facilitar el diálogo sobre soluciones duraderas entre las partes interesadas clave. En particular, la participación temprana y plena del Grupo Temático de Protección en el proceso de diseño de la DSI, así como el apoyo de la ReDSS, aseguró que las consideraciones de protección siguieran siendo fundamentales para la iniciativa y permitió la participación de otras ONG asociadas en el proceso.

Además, el gobierno de Etiopía acogió con satisfacción la oportunidad de aprender de la experiencia de Somalia en el desarrollo de una DSI. Por ejemplo, Etiopía fue sede del Intercambio Regional de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) de octubre de 2019, organizado en colaboración con GP20, que brindó una oportunidad para que los funcionarios etíopes y somalíes compartieran experiencias durante una mesa redonda formal.¹¹ El Asesor Especial de alto nivel sobre Desplazamiento, que se ha desempeñado como Asesor Especial sobre Desplazados Internos del Representante Especial Adjunto del Secretario General, Coordinador Residente y Humanitario (DSRSG), Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios para Somalia desde 2015 y participó en la reunión de Intercambio Regional, también constituye un puente fundamental entre los dos países. Sus reuniones con ministros, jefes de organismos de la ONU y otros altos funcionarios en Etiopía fueron importantes para

generar entendimiento y compromiso políticos. El Coordinador de Soluciones Duraderas también visitó la RCO de Somalia para aprender de su experiencia y esto ha llevado a intercambios continuos entre los dos países.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

La DSI en Etiopía es un ejemplo de cómo se puede desarrollar un enfoque de todo el gobierno y toda la sociedad para el desplazamiento interno, con base en las buenas prácticas de otros países. La DSI busca facilitar un diálogo entre asociados para fomentar la coherencia y la coordinación, con enfoques, prioridades y criterios acordados de común acuerdo. La DSI pide el respeto de las normas internacionales para soluciones duraderas, incluidas todas las intervenciones que defiendan y promuevan la seguridad, la dignidad y la voluntariedad del retorno, la reubicación y la integración local.

En el futuro, la DSI probará las realidades operativas de trabajar hacia resultados colectivos en soluciones duraderas, en línea con la Nueva Forma de Trabajar, para evitar desplazamientos prolongados. Para ello, identificará las regiones con relativa estabilidad en las que sea posible diseñar respuestas basadas en zonas para el desarrollo, la consolidación de la paz y las respuestas humanitarias, con base en la respuesta humanitaria vital.



Etiopía. Los desplazados internos -en su mayoría antiguos vecinos- se sientan en el refugio donde duermen 20 de ellos. "Conseguimos escapar de nuestra zona con sólo nuestras vidas" Este hombre de 28 años tuvo que dejar atrás a su esposa y huir con su madre de 48 años.
© OIM Olívia Headon | 2018

Notas finales

- 1 IOM, 'Ethiopia' (*DTM*, October 2019) <<https://displacement.iom.int/ethiopia>> consultado el 29 de enero de 2020.
- 2 'Humanitarian Response Plan Ethiopia' (Government of Ethiopia and OCHA 2020) Mid-Year Review.
- 3 'Agenda for Humanity: Annex to the Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (United Nations 2016) A/70/709 7 <<http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/AgendaforHumanity.pdf>>.
- 4 Government of Ethiopia and United Nations Ethiopia, 'Ethiopia Durable Solutions Initiative' 2.
- 5 El principio de "reconocer las necesidades humanitarias insatisfechas" se agregó a la DSI en Etiopía. UN Somalia Office of the UNDSRSG/HC/RC, 'Durable Solutions Initiative' (March 2018).
- 6 El profesor Walter Kälin, exrepresentante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, ocupaba este cargo en el momento de redactar este informe.
- 7 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa 2009.
- 8 Mark Yarnell, 'The Crisis Below the Headlines: Conflict Displacement in Ethiopia' (Refugees International 2018) Field Report.
- 9 Brindó esta experiencia el profesor Chaloka Beyani, exrelator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos.
- 10 Government of Ethiopia and United Nations Ethiopia (n 7) 12–14.
- 11 IGAD Regional Consultative Process and GP20, 'Concept Note: A Regional Exchange on Experiences in Supporting Resilience and Durable Solutions to Internal Displacement in the IGAD Region' (IGAD 2019) <<https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Final-Concept-Note-for-the-2019-RCP-on-IDPs.pdf>> consultado el 7 de enero de 2020.



Consultas comunitarias para elaborar orientaciones sobre los traslados previstos. Departamento de Información, Ministerio de Comunicaciones, Fiji.

Fiji

Aprendizaje de las comunidades en el desarrollo de directrices nacionales de reubicación planificada en el contexto del cambio climático

1. Contexto

El archipiélago de Fiji incluye 100 islas habitadas que se ubican en el centro del Océano Pacífico Sur. Muchas de las familias y comunidades que viven en atolones bajos y en zonas costeras enfrentan la posibilidad de ser desplazadas de sus hogares en el futuro debido a una combinación de factores. Estos incluyen amenazas relacionadas con el clima, degradación ambiental inducida por el hombre, presión demográfica, asentamientos nuevos o ampliados en zonas propensas a amenazas, pobreza, inequidad y otras fuentes de vulnerabilidad social. Al mismo tiempo,

los diferentes grupos étnicos de Fiji también tienen cierta capacidad de recuperación para hacer frente a los peligros futuros, dados los fuertes lazos de parentesco en el corazón de sus respectivas culturas y sus prácticas de intercambio de recursos vinculadas a sus relaciones con la tierra y el océano.

Durante la última década, varias comunidades de Fiji emprendieron procesos de reubicación planificada sin orientación formal y con poca experiencia nacional previa. La reubicación en Fiji solo se busca como medida de último recurso, cuando todas las opciones de adaptación alternativas se han agotado por ineficaces o inviables.¹ El abandono de la

tierra tradicional tiene implicancias culturales y espirituales particularmente profundas para las comunidades indígenas (*i Taukei*), tanto para quienes dejan atrás sus tierras como para las comunidades que proporcionan sus tierras a otra comunidad reubicada.² Dado que más del 80 % de la tierra en Fiji es propiedad comunal de las comunidades *i Taukei*, los vínculos culturales y espirituales con la tierra desempeñan inevitablemente un papel destacado en los procesos de reubicación. Por lo tanto, cada uno de los primeros procesos de reubicación tuvo que navegar de nuevo en medio de complejos problemas sociales, culturales, económicos y ambientales, incluidas las tensiones por la tierra, la identificación de sitios adecuados, el desplazamiento de los miembros de la comunidad y la insuficiencia de recursos financieros.

La Política Nacional sobre Cambio Climático de 2012 del gobierno de Fiji no abordó la reubicación relacionada con el cambio climático. Sin embargo, con un número creciente de comunidades que solicitan apoyo para la reubicación debido a los impactos del cambio climático, el gobierno de Fiji reconoció la necesidad de orientación para ayudar a las comunidades y otros interesados a navegar por el complicado proceso.

2. Descripción de la práctica

Tras un proceso de varios años iniciado por el gobierno en 2012, Fiji lanzó sus “Directrices de Reubicación Planificada: un marco para emprender la reubicación relacionada con el cambio climático” (las “Directrices de Reubicación Planificada”) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Katowice (COP24) en diciembre de 2018.³ Estas directrices, las primeras de su tipo, describen los principios y salvaguardias sociales para orientar la asistencia del gobierno a las comunidades de Fiji que, como medida de último recurso, pueden necesitar reubicarse en nuevos sitios. El siguiente ejemplo explora cómo el gobierno comprometió a las comunidades afectadas en el desarrollo de las Directrices de Reubicación Planificada.

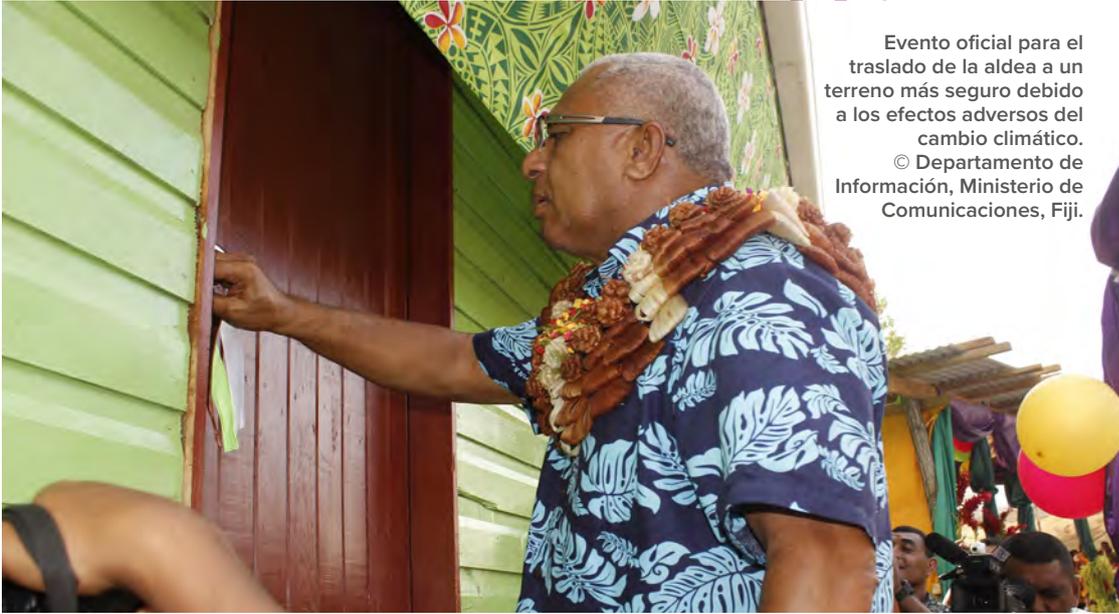
La División de Cambio Climático, responsable de todos los asuntos de políticas sobre cambio climático en el país, inicialmente lideró el proceso para desarrollar las Directrices de Reubicación

Planificada y comenzó por consultar a aquellas comunidades que ya habían pasado por un proceso de reubicación, incluidos Tukuraki y Vunidogoloa, así como las comunidades que están considerando la reubicación.⁴ Representantes gubernamentales responsables de la participación comunitaria en las zonas de gestión de desastres, asuntos de *i Taukei*, servicios meteorológicos y cambio climático participaron en las visitas sobre el terreno.⁵ En particular, se pidió a los miembros de la comunidad⁶ que reflexionaran sobre las lecciones aprendidas de su proceso de reubicación anterior y que identificaran los problemas que requieren mayor consideración y mejora para lograr un mayor respaldo de los procesos futuros.

Sobre la base de estas consultas, un funcionario de la División de Cambio Climático que había participado en los debates comunitarios elaboró un borrador inicial de las directrices basándose en las consultas comunitarias y los aportes de un Grupo de Trabajo sobre Reubicación gubernamental intersectorial. El Grupo de Trabajo se había establecido para abordar los problemas técnicos planteados por las comunidades, como los impactos de la intrusión de agua salada.

El progreso se desaceleró y luego se estancó debido a cuestiones polémicas relacionadas con la tenencia de la tierra, los debates sobre cómo estructurar las directrices y la reestructuración del gobierno que, en última instancia, llevó a cambios de personal y el traslado de la División de Cambio Climático al Ministerio de Economía. Sin embargo, en 2016, la próxima presidencia de Fiji de la 23a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP23) proporcionó el impulso político para avanzar dado que se consideró a la COP23 una importante oportunidad para esclarecer la reubicación como problema creciente para Fiji. La División de Cambio Climático y Cooperación Internacional (CCICD) reinició el proceso para desarrollar las Directrices de Reubicación Planificada y trabajó en conjunto con la Oficina Nacional de Gestión de Desastres (NDMO)⁷ y con apoyo técnico dedicado de un asesor⁸ cuyo puesto fue financiado por un donante internacional (GIZ).

Sobre la base del borrador anterior y las consultas comunitarias, el Asesor trabajó con la CCICD para mantener las Directrices de



Evento oficial para el traslado de la aldea a un terreno más seguro debido a los efectos adversos del cambio climático.
© Departamento de Información, Ministerio de Comunicaciones, Fiji.

Reubicación Planificada enfocadas en los elementos legales y de políticas, que deja de lado las cuestiones técnicas operativas y de coordinación que se tratarían en los Procedimientos Operativos Estándar (POE) que seguirían. El Asesor propuso utilizar un “enfoque jurídico híbrido” para las directrices, basado en el derecho internacional sobre medio ambiente, derechos humanos y migración junto con la legislación nacional de Fiji y el derecho consuetudinario tradicional (“*kastom*”) que gobierna las comunidades locales en Fiji. Este enfoque garantizó que las Directrices de Reubicación Planificada se basaran en los valores y prácticas tradicionales de Fiji y mantuvieran la centralidad de la participación de la comunidad en el proceso.⁹

A lo largo de 2017 y 2018, el Ministerio de Economía convocó una serie de reuniones a nivel de división para revisar el borrador modificado. Aunque se consultó a algunos residentes urbanos que viven en asentamientos informales en la capital, Suva, las Directrices de Reubicación Planificada se centran principalmente en las comunidades rurales *i Taukei* que viven en tierras comunales.¹⁰ Por lo tanto, tres talleres de consulta a nivel de división buscaron capturar diversas experiencias en todo el país, al reunir a representantes de aldeas ya reubicadas o en proceso de reubicación o considerando la reubicación. Los consejos provinciales y los comisionados de división nombraron a líderes

de las comunidades, principalmente jefes de aldeas tradicionales y pastores de iglesias que representan grupos de aldeas, para participar.

Un equipo diverso de funcionarios de la CCIDC, el Asesor del gobierno de Fiji, representantes de alto nivel de la GIZ y Comisionados de División facilitaron cada taller a nivel de división. Los talleres introdujeron conceptos clave y proporcionaron información básica sobre las Directrices de Reubicación Planificada. La agenda se estructuró en torno a las diferentes etapas de un proceso de reubicación: tomar la decisión de reubicarse, desarrollar un plan sostenible para reubicarse en un sitio aceptable y, finalmente, implementar el plan. Se consideraron todos los aspectos, con foco en la defensa de los valores y los derechos humanos de las comunidades, los hogares y las personas de Fiji. Los funcionarios del gobierno escucharon principalmente las opiniones de la comunidad.

Después de los talleres, el Asesor evaluó la gran cantidad de comentarios cualitativos para identificar puntos de acuerdo y diferencia. Por ejemplo, si bien todas las comunidades coincidieron firmemente en la necesidad de proteger los derechos sobre la tierra, las expectativas diferían con respecto a la medida en que deberían garantizarse los servicios de educación y salud en las zonas de reubicación en comparación con lo que estaba disponible en sus ubicaciones actuales.¹¹ Para organizar, priorizar y validar el contenido, el Asesor

desarrolló un sistema de puntuación para identificar aquellos temas en los que había un acuerdo más sólido entre los representantes de la comunidad de diferentes regiones. Se dio mayor peso a las opiniones de las comunidades con experiencia directa en reubicación. Estos puntos se validaron aún más al consultar a los Comisionados y las conclusiones pertinentes de la investigación académica previa del Asesor.¹² En última instancia, se compartió ampliamente un documento de 20 páginas para recibir comentarios antes de las consultas a nivel nacional en 2018.

El Ministerio de Economía organizó dos talleres de un día a nivel nacional, facilitados por el Asesor, para revisar el borrador resultante. El primer evento reunió a líderes comunitarios tradicionales y religiosos y funcionarios gubernamentales en representación de diferentes ministerios u organismos, incluida la Oficina del Primer Ministro, para alentar la aceptación y el acuerdo sobre sus respectivas funciones técnicas y responsabilidades relacionadas con la gestión de las reubicaciones planificadas.¹³ El segundo evento incluyó a un grupo diverso de alrededor de 150 partes interesadas, incluidos representantes de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil en representación de las perspectivas de grupos específicos,¹⁴ universidades, organismos de la ONU y otras organizaciones regionales e internacionales del Pacífico. Antes de cada evento, los líderes comunitarios recibieron documentos que les permitirían prepararse para los debates.

Durante ambos eventos, el Asesor revisó sistemáticamente cada párrafo del borrador e identificó las áreas de debate. Además de brindar comentarios durante el evento, a todos los participantes se les concedió 14 días para consultar a sus organizaciones y enviar comentarios adicionales; esto dio como resultado 20 a 30 presentaciones. El proceso de redacción final evaluó todos los aportes restantes y se dio prioridad a los que tenían conocimiento directo del contexto de Fiji. En reconocimiento de que no todos los miembros de la comunidad o grupos comunitarios habían participado directamente en las reuniones, se extrajo información complementaria de las conclusiones de la investigación comunitaria realizada por el Asesor en 2015 a 2017.¹⁵ La versión final de las Directrices de Reubicación Planificada de 2018 utilizó terminología y

definiciones que ya se utilizaban en las políticas y planes de Fiji, al tiempo que hacía referencia a la orientación internacional, incluidos los Instrumentos de Reubicación Planificada.¹⁶

3. Resultados para las personas desplazadas internas y otros

Las “Directrices de Reubicación Planificada: marco para emprender la reubicación relacionada con el cambio climático” enfatizan la reubicación como proceso inclusivo ascendente que mantiene a todos los miembros de las comunidades afectadas en su centro. La calidad y pertinencia de las Directrices de Reubicación Planificada se deben mucho a los aportes de la comunidad. Los métodos utilizados a nivel rural, divisional y nacional permiten que los representantes de la comunidad, los funcionarios gubernamentales y otros interesados se involucren y mantengan informados a los participantes. Se adoptaron y adaptaron conceptos y terminología clave para que se adecuaron y basaran en la cultura y el idioma específicos del contexto a nivel local y nacional. Los diferentes puntos de vista sobre temas difíciles podían examinarse abiertamente y resolverse en talleres de consulta, como el nivel de consenso comunitario requerido antes de poder tomar una decisión de reubicación,¹⁷ y las complejidades de propiedad y transferencia de tierras.¹⁸ Al haber participado en su desarrollo, las comunidades en riesgo también deben tener una mejor comprensión de sus roles y responsabilidades en la implementación de las directrices. En resumen, es “un documento de Fiji que se basa en el contexto de Fiji”¹⁹ que es pertinente, de pertenencia local e incluye voces potencialmente marginadas.

Las Directrices de Reubicación Planificada son un elemento de un conjunto de marcos, herramientas y mecanismos gubernamentales que se fortalecen en forma recíproca y que, en conjunto, están diseñados para proteger y fortalecer la resiliencia de las comunidades y personas desplazadas o en riesgo. Un grupo de trabajo técnico del gobierno, dirigido por la CCICD, está en proceso de desarrollar procedimientos operativos estándar para respaldar la implementación de las directrices.

«Las directrices son útiles. Cuando iniciamos la reubicación, fue prueba y error, aprender de la experiencia...Ahora está todo documentado, lo que me ayuda si estoy un poco desorientado... Es como una hoja de ruta que nos ayuda a llegar al final del proceso. Las lecciones aprendidas de otras reubicaciones son realmente pertinentes para las futuras reubicaciones».

Administrador de proyecto, reubicación del pueblo de Narikoso

En particular, en 2019, el gobierno de Fiji adoptó las Directrices sobre Desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres. Establecen que cuando las personas desplazadas internas no pueden regresar a casa, se deben utilizar los procedimientos de las Directrices de Reubicación para encontrar una solución duradera.²⁰ Las disposiciones específicas sobre la reubicación planificada también se encuentran en las últimas versiones de la Política Nacional de Cambio Climático (2018 a 2030),²¹ el Plan Nacional de Adaptación (2018)²² y la Estrategia Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres (2018 a 2030).²³

Además, se creó un nuevo Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática de Comunidades con fondos generadores de capital de un porcentaje de los ingresos del Gravamen de Adaptación al Medio Ambiente y el Clima de Fiji (ECAL)²⁴ que se amplió en alcance para incluir el desplazamiento.²⁵ El Fondo Fiduciario ya comenzó a recibir fondos externos para apoyar la investigación, las evaluaciones, los estudios y la identificación de lugares e infraestructura de asentamientos viables.²⁶ La creación de este fondo no hubiera sido posible sin las Directrices de Reubicación Planificada y las Directrices sobre Desplazamiento complementarias. Finalmente, cada uno de estos elementos se incluyó en un Proyecto de Ley de Cambio Climático que, suponiendo que el Parlamento lo apruebe, les dará fuerza y rigor legal.²⁷

4. Participación de personas desplazadas internas

Las consultas a nivel comunitario utilizaron “*talanoa*”, un concepto *i Taukei* tradicional y una forma de diálogo participativo y transparente que se extiende a lo largo de la cultura indo-

fiyiana y otras comunidades del Pacífico que viven en el país.²⁸ En un proceso *talanoa*, que puede ser formal o informal, se anima a que el debate fluya sin una estructura rígida o un marco temporal con la intención de llegar a un entendimiento compartido del asunto en cuestión.²⁹ Durante el *talanoa* comunitario, los jefes de familia y los ancianos, principalmente hombres, suelen sentarse juntos en un círculo con las mujeres sentadas atrás de ellos. Si bien las mujeres pueden escuchar los debates, solo hablan cuando se les da permiso para hacerlo. Para garantizar que las mujeres, los jóvenes y las voces marginadas tuvieran la oportunidad de compartir sus puntos de vista, las consultas del gobierno de Fiji comúnmente adaptan o complementan el *talanoa* tradicional mediante la organización de “grupos focales” adaptados a cada comunidad, para hablar por separado con estos grupos. Como señaló un funcionario de Fiji de la capital: “La vida rural y urbana son muy diferentes... Se debe tener en cuenta el contexto cultural al ingresar a la comunidad. Uno debe adaptarse a ellos”.

Los representantes o facilitadores del gobierno desempeñan, en gran medida, un papel de oyentes durante estas sesiones. Cuando visitan los funcionarios externos a las áreas locales, los *Roko Tui*, o los jefes ejecutivos de los consejos provinciales gubernamentales y los administradores provinciales, actúan como interlocutores respetados con las comunidades. En particular, los *Roko Tui* facilitan el proceso de consulta al garantizar que los visitantes estén suficientemente informados sobre los antecedentes específicos y los protocolos culturales de cada comunidad.

5. Desafíos

Varios factores obstruyeron la participación de la comunidad. En primer lugar, la ubicación remota y muy dispersa de las aldeas por las islas de Fiji, agravada por la escasez o ausencia de redes de telefonía y electricidad, obstaculizó los esfuerzos para involucrar plenamente a las comunidades. Por lo tanto, las reuniones presenciales exigieron una importante inversión en tiempo y recursos financieros. Para adaptarse a estos problemas de logística cuando se llevaron a cabo las reuniones en la capital, algunas comunidades designaron a una rama de sus parientes que trabajaban en Suva y entendían los problemas de sus aldeas para que los representaran durante las discusiones.

Finalmente, aunque los documentos se compartieron antes de los eventos de consulta para facilitar el debate y retroalimentación comunitarias a través de sus líderes, los bajos niveles de alfabetización entre algunos líderes los obligaron a depender de la ayuda de otros para comprender su contenido.

6. Lecciones aprendidas

Involucrar a las comunidades a través de prácticas culturales tradicionales, estructuras de gobierno y liderazgo local a nivel comunitario es importante, pero también puede reforzar la exclusión social de las mujeres y otras personas marginadas. Se solicitó específicamente a los líderes comunitarios que incluyeran mujeres, personas mayores, personas con discapacidades y otros grupos marginados o vulnerables, así como la comunidad LGBTI, en sus debates a nivel comunitario. Sin embargo, no todos los debates fueron lo suficientemente inclusivos. Complementar los diálogos *talanoa* tradicionales con “debates de grupos focales” aseguraron espacios independientes para que las perspectivas de mujeres, niños y jóvenes se expresaran y escucharan abiertamente. En los eventos de consulta nacional, la diversidad de participantes ayudó a garantizar que las perspectivas que pudieran haber tenido menos prominencia en otros puntos del proceso, en particular las de mujeres y grupos LGBTI, pudieran expresarse y escucharse.³⁰ Por lo

tanto, aunque algunos elementos pudieron haber sido más representativos, en general, el proceso mejoró la forma en la que los grupos de la sociedad de Fiji conversaron entre sí.³¹

Aunque no se planificó originalmente, la CCIDC del Ministerio de Economía reconoció posteriormente la importancia de presentar la versión final de las Directrices de Reubicación Planificada a las comunidades participantes tanto desde el punto de vista de la rendición de cuentas, para que pudieran ver cómo se habían incorporado sus aportes, para ayudar también a inculcar la pertenencia comunitaria del producto final. En el momento de redactar este documento, la CCIDC exploraba oportunidades para difundir las Directrices de Reubicación Planificada a nivel comunitario, incluso como parte de talleres de sensibilización sobre la adaptación para comisionados y miembros del consejo provincial que trabajan directamente con las comunidades. No obstante, se informa que algunas comunidades ya aceptaron las Directrices de Reubicación Planificada, como lo demuestra su uso en un proyecto de reubicación actual en Narikoso.³²

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Fiji, motivado por su papel de liderazgo en el proceso mundial de la COP23, fue uno de los primeros Estados en desarrollar un marco nacional para guiar las reubicaciones planificadas. El gobierno utilizó un enfoque centrado en la comunidad, empleó métodos culturalmente apropiados para involucrar a los principales interesados y se centró particularmente en las experiencias y lecciones aprendidas de las comunidades de Fiji que ya habían sido reubicadas. Las Directrices de Reubicación Planificada son ahora una de las múltiples políticas y estrategias que se fortalecen recíprocamente, complementadas por un Fondo Fiduciario, que conforman la respuesta multifacética del gobierno de Fiji al desplazamiento interno y la reubicación en el contexto de desastres y el cambio climático.

Notas finales

- 1 Republic of Fiji, 'Planned Relocation Guidelines: A Framework to Undertake Climate Change Related Relocation' (Ministry of Economy 2018) 1.
- 2 John Campbell, Michael Goldsmith and Kanyathu Koshy, 'Community Relocation as an Option for Adaptation to the Effects of Climate Change and Climate Variability in Pacific Island Countries' (Asia-Pacific Network for Global Change Research 2005) 21 and 26 <https://www.sprep.org/att/irc/ecopies/pacific_region/643.pdf>.
- 3 Republic of Fiji (n 1).
- 4 Entrevistas con funcionarios gubernamentales de la Misión Permanente de Fiji en Ginebra, la División de Cooperación Internacional y Cambio Climático (CCICD) del Ministerio de Economía y la Oficina Nacional de Gestión de Desastres (NDMO).
- 5 En ese momento, las visitas incluyeron a Comisionados Divisionales (dependientes del Ministerio de Desarrollo Rural y Marítimo y Gestión de Desastres) y representantes de ministerios o secciones gubernamentales responsables de Asuntos *Taukei* (indígenas), gestión de desastres y servicios meteorológicos y cambio climático. La División de Cambio Climático y Cooperación Internacional (CCICD) ubicada dentro del Ministerio de Economía es el organismo líder responsable de todos los asuntos relacionados con el cambio climático y trabaja en coordinación con otros ministerios y organismos a través de grupos de trabajo y comités intergubernamentales.
- 6 En el contexto rural, las comunidades de las aldeas pueden verse como un grupo de personas con relaciones de parentesco y vinculadas por derecho de nacimiento o parentesco con los recursos terrestres y marinos locales. Campbell, Goldsmith and Koshy (n 2).
- 7 La NDMO lidera el desarrollo de políticas de gestión y reducción del riesgo de desastres y coordina las operaciones de preparación, respuesta y recuperación en casos de desastres del gobierno.
- 8 Asesor de movilidad humana del gobierno de Fiji.
- 9 Cosmin Corendea, 'Hybrid Legal Approaches Towards Climate Change: Concepts, Mechanisms and Implementation' (2016) 21 Comparative Law 14.
- 10 Las Directrices de Reubicación Planificada se aplican a las "comunidades" afectadas, entendidas genéricamente como "aldeas, asentamientos formales, asentamientos informales (ocupantes ilegales) y subcomunidades dentro de zonas urbanas más grandes". Republic of Fiji (n 1) 3.
- 11 Entrevista con el Asesor de Movilidad Humana.
- 12 Cosmin Corendea, 'Migration and Human Rights in the Wake of Climate Change: A Policy Perspective Over the Pacific' (United Nations University 2017) Policy Report <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6305/PolicyReport_No2_171113_online_revised_meta.pdf>.
- 13 Entre los funcionarios que participaron se encontraban representantes de la CCICD, la Oficina Nacional de Gestión de Desastres, el Ministerio de Tierras y Recursos Minerales, la Oficina de Estadísticas de Fiji y la Oficina del Primer Ministro.
- 14 Grupos específicos representaban a mujeres, niños, organizaciones religiosas y la comunidad LGBTI.
- 15 Corendea (n 12).
- 16 UNHCR, Georgetown and IOM, 'A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change' (UNHCR, Georgetown, IOM 2016) <<https://environmentalmigration.iom.int/toolbox-planning-relocations-protect-people-disasters-and-environmental-change>> consultado el 24 de junio de 2020.



Honduras. Los grupos comunitarios constituyen un apoyo fundamental para la identificación de los bienes abandonados en zonas de alto riesgo. Decenas de miles de personas se han visto obligadas a huir de sus tierras y sus casas para ponerse a salvo de la violencia y la persecución de las bandas.
© ACNUR Tito Herrera | 2019

Honduras

Preparar soluciones a través del registro de propiedades abandonadas

1. Contexto

En Honduras el desplazamiento interno es un fenómeno multicausal que se produce de manera poco visible y, a menudo, con poca advertencia, ya que las personas huyen solas o en pequeños grupos, generalmente después de recibir amenazas directas de pandillas o “maras”. Entre 2004 y 2018, al menos 247,000 personas fueron desplazadas internamente por la violencia en Honduras, lo que representa el 2.7 % de la población y afecta a 58,500 hogares¹. La violencia generalizada y la delincuencia organizada han creado un clima de miedo tanto en zonas urbanas como rurales, que se ve agravado por altos

niveles de impunidad, homicidio, extorsión, violencia sexual, secuestro y reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes, lo que obliga a las personas a huir². Aunque la mayoría de las personas desplazadas internas permanecen en su propio municipio, su situación en términos de vivienda, salud y medios de subsistencia es comparablemente peor que la de sus vecinos que no han huido³. Por otro lado, existe una cifra desconocida de personas desplazadas internas, con frecuencia niños y niñas no acompañadas, quienes han huido posteriormente a otro país en busca de protección internacional.

El gobierno de Honduras reconoció oficialmente por primera vez el fenómeno del

desplazamiento interno en 2013, mediante el Decreto PCM-053-2013⁴ con el cual se creó la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV), integrada por instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil, bajo el liderazgo de la Secretaría de Derechos Humanos.

Desde 2014, el ACNUR, el Servicio Conjunto de Caracterización de Desplazamiento Interno (JIPS) y un grupo asesor compuesto por representantes y expertos de organizaciones de la sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales acompañaron a la CIPPDV en el desarrollo del primer ejercicio de caracterización del desplazamiento urbano, el cual identificó que al menos 174,000 personas se desplazaron internamente en 20 municipios urbanos entre 2004 y 2018 en Honduras⁵. Posteriormente, se realizó otro ejercicio de caracterización ampliado, en el cual se concluyó que entre 2004 y 2019 al menos 274,000 se desplazaron internamente a causa de la violencia a nivel nacional. Éste último fue desarrollado con la participación de 30 actores institucionales, de sociedad civil y organismos internacionales, y consultas a 70 personas desplazadas internamente. Esto permitió comprender la situación y las necesidades de las personas desplazadas, a fin de informar la planificación de respuestas gubernamentales específicas⁶.

Una de las prioridades para la CIPPDV desde su creación ha sido la adopción de un marco legal específico de respuesta al desplazamiento interno. En ese sentido, desde 2016 la CIPPDV comenzó el proceso de formulación de una propuesta de ley, que fue apoyado técnicamente por el ACNUR, el Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los desplazados internos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Consejo Noruego para Refugiados. El proceso fue liderado por la Secretaría de Derechos Humanos, desarrollando nueve consultas a personas desplazadas (incluyendo consultas específicas a mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas indígenas y personas LGTBI); revisión e incorporación de estándares internacionales y recomendaciones emitidas al Estado de Honduras; incorporación de compromisos asumidos por Honduras en materia de protección de derechos

humanos; revisiones conjuntas del borrador de la propuesta en el marco de la CIPPDV; y socializaciones de la propuesta de ley con instituciones estatales del nivel central y local, y organizaciones de sociedad civil⁷. En marzo de 2019, la CIPPDV entregó la propuesta a los diputados de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional; y en octubre de 2020 -gracias a las acciones de incidencia realizadas por la organización de base comunitaria Jóvenes contra la Violencia- la propuesta de ley fue presentada oficialmente al Congreso Nacional. Sin embargo, todavía se está a la espera que sea discutida y aprobada.

2. Descripción de la práctica

El despojo de viviendas, tierras y bienes es un tema central de preocupación en materia de protección dentro de los esfuerzos más amplios del gobierno de abordar los desplazamientos internos⁸. En 2019, el 34% de los hogares desplazados que habían sido propietarios de su vivienda antes del desplazamiento declararon haber perdido sus casas por abandono, ocupación o destrucción; y un 33% adicional decidió venderlas⁹. Además, el 97% de todos los hogares desplazados indicó que no tenía intención de regresar a sus hogares originales¹⁰. Las personas desplazadas internas suelen carecer de la suficiente confianza en las instituciones gubernamentales para denunciar propiedades abandonadas, por temor a represalias por parte de las pandillas, si se sabe que han cooperado con las autoridades. Las personas desplazadas también enfrentan dificultades para demostrar la titularidad, en especial porque en muchos casos, la propiedad no se registró oficialmente en el registro nacional de la propiedad (catastro). Esto complica aún más la tarea de protegerse de la ocupación, destrucción o ventas ilegales durante el desplazamiento¹¹.

En 2015, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos recomendó la creación de un sistema confidencial para el registro de viviendas y bienes abandonados para que el gobierno pudiera establecer un proceso jurídico que permitiera asegurar la restitución o indemnización, como un elemento clave para

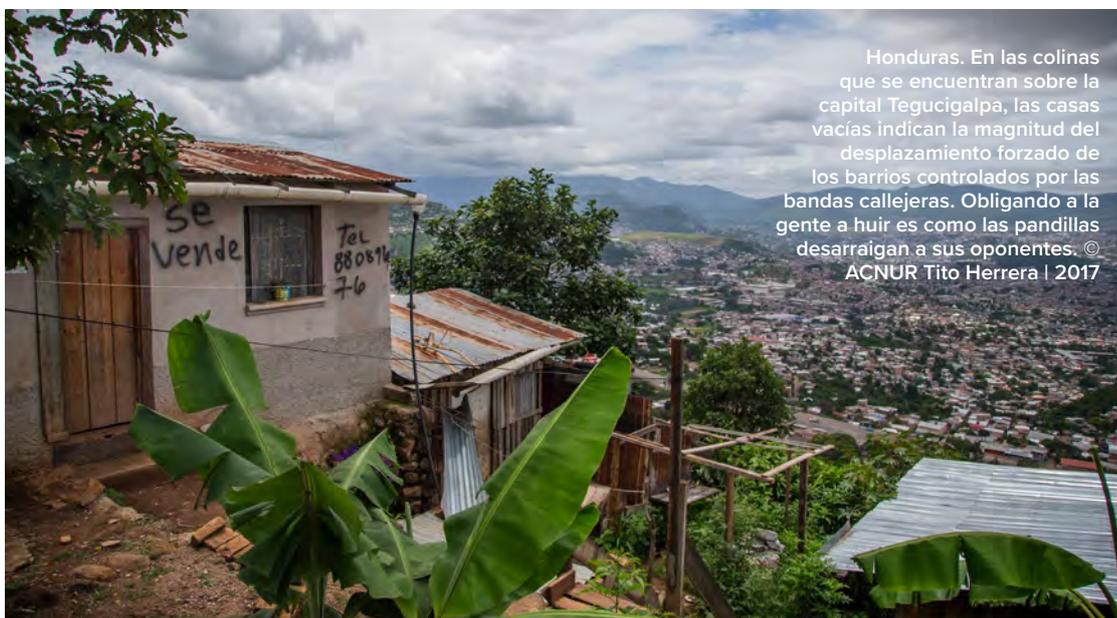
encontrar soluciones duraderas¹². En apoyo del compromiso del gobierno de establecer dicho registro para 2020¹³, el ACNUR desarrolló un estudio en 2017 para examinar el marco jurídico e institucional en materia de bienes y propiedades. Como resultado, se concluyó que las leyes y políticas existentes en Honduras no se adaptaban a las necesidades específicas de las personas desplazadas¹⁴.

El Instituto de la Propiedad es la entidad gubernamental responsable de registrar la propiedad a nivel nacional en el sistema nacional de registros (SURE). También lidera el Comité Catastral, un espacio creado con el apoyo del ACNUR, que integral a instituciones clave relacionadas con la propiedad en¹⁵. En septiembre de 2017, el ACNUR facilitó un intercambio entre el Comité Catastral y la Unidad de Restitución de Tierras del gobierno de Colombia con el objetivo de informar el desarrollo de los marcos jurídicos e institucionales propios de Honduras para realizar el registro de las propiedades abandonadas. Funcionarios públicos de Honduras de nivel central y local se reunieron con 12 representantes de organismos colombianos y participaron en visitas sobre el terreno; se centraron particularmente en las leyes y políticas de Colombia con respecto a la función de las autoridades locales en la protección de las tierras abandonadas y el patrimonio cultural de los desplazados internos. En particular, el intercambio destacó la necesidad de que Honduras

adoptara una ley de restitución de la propiedad, desarrollara normas comunes para el registro de la propiedad abandonada y abordara las necesidades de protección social de las personas desplazadas que pierden sus hogares¹⁶.

Sobre la base de las lecciones aprendidas del intercambio colombiano y la investigación adicional, en 2018, el Comité Catastral identificó las siguientes acciones necesarias para permitir el registro de propiedad perdida o abandonada relacionada con el desplazamiento:

- I. Desarrollar un formulario de registro especial para que las personas desplazadas internas denuncien propiedades abandonadas;
- II. Establecer un protocolo de verificación y registro de reclamos en el nivel nacional;
- III. Desarrollar un módulo específico dentro del Sistema Nacional de Registros (SURE) para el registro de propiedades abandonadas por desplazamiento forzado;
- IV. Realizar talleres de fortalecimiento de capacidades sobre desplazamiento forzado dirigido a funcionarios gubernamentales que trabajan en la administración de propiedades; y
- V. Diseñar medidas de protección de bienes abandonados, en conjunto con la Corte Suprema de Justicia y todas las entidades pertinentes¹⁷.



Honduras. En las colinas que se encuentran sobre la capital Tegucigalpa, las casas vacías indican la magnitud del desplazamiento forzado de los barrios controlados por las bandas callejeras. Obligando a la gente a huir es como las pandillas desarraigan a sus oponentes. © ACNUR Tito Herrera | 2017

Además, el Instituto de la Propiedad revisó sus registros existentes, llegando a identificar cerca de 5.000 propiedades abandonadas potencialmente vinculadas a la violencia. Debido a que es difícil para el Instituto de la Propiedad verificar físicamente las propiedades por sí solo sin llamar demasiado la atención, actualmente trabaja con líderes comunitarios, Caritas International y ACNUR. Estos socios también están recopilando datos sobre propiedades abandonadas en 292 zonas urbanas sometidas a niveles altos de riesgo de desplazamiento, y luego estos datos se cotejarán con la propia información del Instituto de la Propiedad¹⁸.

Considerando los riesgos potenciales para las personas desplazadas si se supiera que están haciendo valer sus derechos de propiedad, este procedimiento de verificación se lleva a cabo de manera discreta, sin contactar directamente a los propietarios. En la actualidad, este proceso se centra en la propiedad pero, con el tiempo, el Instituto de la Propiedad tiene pensado expandirse a otras categorías de vivienda, tenencia de la tierra y derechos de propiedad (por ejemplo, contratos de alquiler, vehículos, ganado, etc.). Verificar la propiedad abandonada lo antes posible evita la pérdida de conocimiento local que inevitablemente se desvanecerá con el tiempo, lo que ahorrará tiempo y recursos en el futuro cuando los desplazados internos comiencen a presentar reclamos.

Estas medidas de preparación, que se financiaron con recursos existentes, proporcionan información básica y procedimientos fundamentales para la siguiente fase del sistema de registro para abordar los desplazamientos internos. En particular, la adopción de la Ley para la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente deberá aclarar los procedimientos de restitución para que los desplazados internos puedan comenzar a presentar reclamos de propiedad.

3. Resultados para las personas desplazadas internas y otros

Los personas desplazadas internamente han expresado su agradecimiento por los esfuerzos que se están realizando para registrar sus pérdidas, y explican que les da la esperanza de que el proceso de reconstrucción de sus vidas sea más fácil con el tiempo, sobre todo si pueden regresar a casa.

El desarrollo del registro de la propiedad abandonada también ha contribuido a restablecer la confianza en las instituciones públicas, un componente esencial para fortalecer el entorno de protección general en Honduras. Las personas desplazadas que participaron en el proceso piloto para el formulario de registro dijeron que era importante para ellos saber que alguien del gobierno los escuchaba y se tomaba en serio sus inquietudes.

Del mismo modo, los funcionarios públicos que normalmente se enfocaban en asuntos jurídicos y la administración civil lograron comprender mejor la función fundamental que el registro de la propiedad puede desempeñar en la protección de los derechos de sus conciudadanos desplazados. Esta conexión personal con las experiencias de los desplazados internos motivó a los funcionarios del gobierno a revisar los sistemas administrativos de propiedad de manera más integral, para garantizar que los elementos más humanos relacionados con los derechos de propiedad se abordaran junto con las cuestiones jurídicas y técnicas.

4. Participación de las personas desplazadas

Para probar el borrador del formulario de registro, el Comité Catastral trabajó en estrecha colaboración con el ACNUR y Caritas International para crear un entorno acogedor que ayudó a las personas desplazadas a sentirse seguras al brindar sus comentarios y sugerencias a una institución gubernamental. Expertos técnicos del gobierno de diferentes entidades inmobiliarias se sentaron cara a cara con personas desplazadas que actualmente reciben asistencia humanitaria. Juntos revisaron el borrador del formulario como si presentaran un reclamo formal.

Sobre la base de los comentarios de los desplazados internos después de este intercambio, el formulario se revisó de tres maneras. Primero, se invirtió la estructura general del formulario para brindar a las personas desplazadas la oportunidad de compartir sus experiencias personales sobre la pérdida de su propiedad antes de responder preguntas técnicas detalladas sobre sus antecedentes y descripciones de la propiedad. En segundo lugar, se reemplazó la terminología jurídica por términos que los desplazados internos utilizan comúnmente para identificar diferentes categorías de tenencia. En tercer lugar, se revisó el formulario de modo que incluyera más entidades gubernamentales en las que los desplazados internos confiaban para presentar reclamos, pero que no había utilizado anteriormente el Instituto de la Propiedad.

5. Desafíos

Si bien el sistema de registro proporcionará una base importante para documentar las propiedades abandonadas, es solo una parte de la respuesta integral general del país para prevenir, abordar y encontrar soluciones para el desplazamiento. La siguiente etapa, que vincula el registro a los procedimientos de restitución, depende de la aclaración de las funciones y responsabilidades oficiales y las asignaciones presupuestarias asociadas, según lo establecido en el proyecto de Ley para

la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente que aún no ha sido aprobado por el Congreso Nacional. Los protocolos para abordar las cuestiones técnicas, como los derechos colectivos, la forma de presentar reclamos con documentación limitada y de proteger las propiedades abandonadas de la ocupación secundaria o el pillaje, también exigen aclaración.

El gobierno también deberá continuar sus esfuerzos para generar confianza con las personas desplazadas para que se sientan seguras al hacer reclamos, sin temor a represalias de las pandillas. Por ejemplo, se requieren consultas adicionales con los desplazados internos para desarrollar procedimientos de confidencialidad y campañas de información que generen confianza en el proceso una vez que el gobierno deba comunicarse directamente con la actora¹⁹.

6. Lecciones aprendidas

El gobierno de Honduras ha demostrado cómo un liderazgo comprometido que se basa en alianzas con actores operativos y técnicos puede conducir a acciones concretas y empíricas, a pesar de las importantes limitaciones operativas y jurídicas. En este ejemplo, la CIPPDV agradeció la experiencia del ACNUR, JIPS, Caritas International y otros actores para lograr una comprensión integral del desplazamiento y los posibles obstáculos jurídicos para responder plenamente a esos desafíos. El gobierno también acogió con satisfacción la oportunidad de aprender de la experiencia de Colombia al abordar desafíos similares. Posteriormente, el Instituto de la Propiedad se basó en esta información para combinar la experiencia del gobierno en la administración de viviendas, tierras y bienes con las fortalezas y capacidades institucionales de la sociedad civil, las comunidades locales y los asociados operativos internacionales. En particular, las estrechas relaciones de la sociedad civil con las comunidades desplazadas permitieron al gobierno comprender mejor la situación a pesar del temor de los desplazados internos de colaborar con las instituciones gubernamentales.

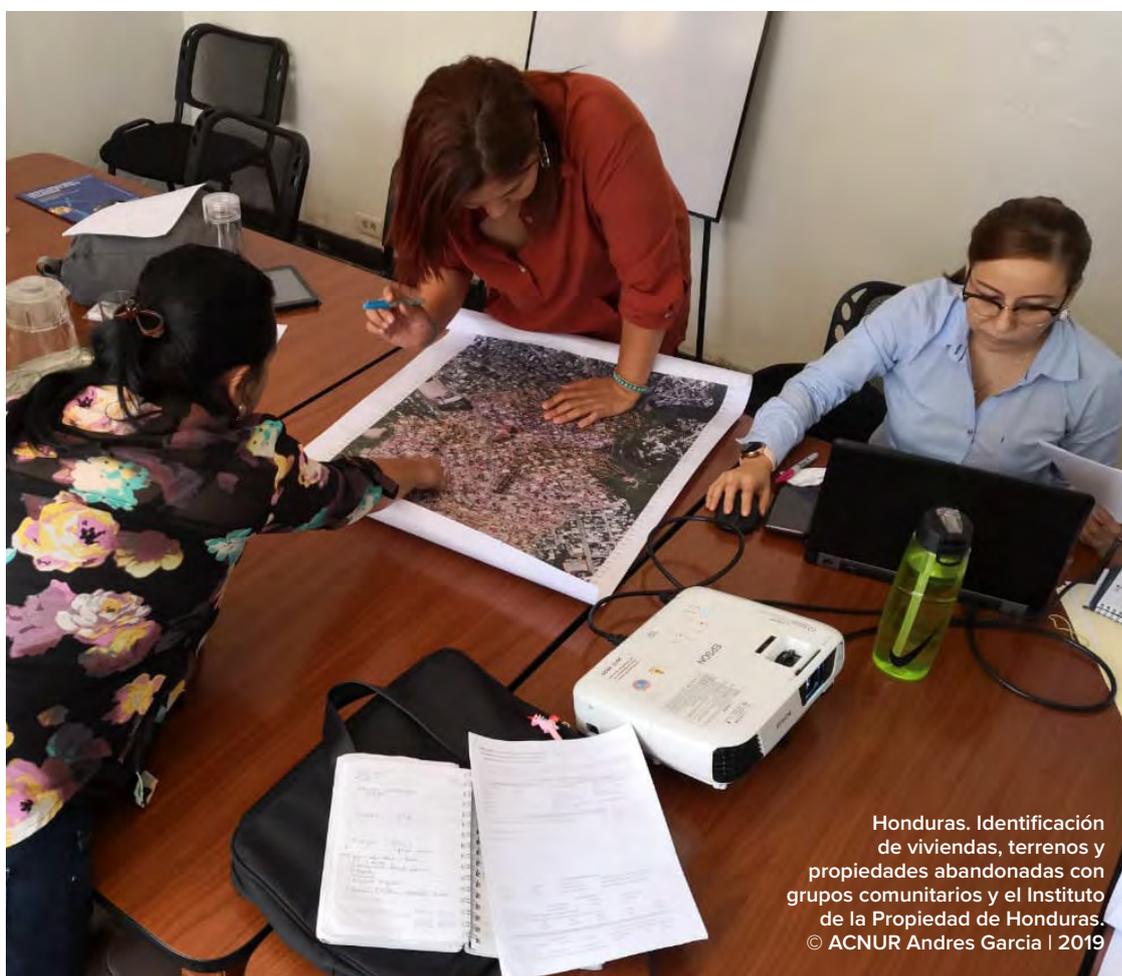
Estos elementos serán esenciales durante la fase subsiguiente -y quizás más difícil- del proceso de registro cuando se invite a los desplazados internos a presentar reclamos y se inicien los procesos de restitución.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Las leyes y políticas nacionales para el desplazamiento interno pueden ser muy útiles para aclarar funciones y responsabilidades, y asignar los presupuestos necesarios entre departamentos y niveles de gobierno, para asegurar una respuesta gubernamental coordinada e integrada al desplazamiento interno. Sin embargo, incluso en ausencia de leyes específicas para los desplazados

internos, las instituciones gubernamentales siguen teniendo la responsabilidad jurídica de salvaguardar los derechos de sus ciudadanos, incluidos los de los desplazados internos.

El Instituto de la Propiedad se tomó muy en serio su responsabilidad al revisar sistemáticamente sus políticas y procedimientos existentes para determinar si respondían a las necesidades y circunstancias específicas de los desplazados internos. Tal como revela su experiencia, si bien los procesos estándar pueden requerir sensibilidad y cuidado para ajustarlos al contexto particular del desplazamiento, asumir responsabilidades institucionales para abordar el desplazamiento interno no necesariamente exige crear una nueva estructura o proceso.



Honduras. Identificación de viviendas, terrenos y propiedades abandonadas con grupos comunitarios y el Instituto de la Propiedad de Honduras.
© ACNUR Andres Garcia | 2019

Notas finales

1 CIPPDV, ACNUR y JIPS, *Estudio de Caracterización de Desplazamiento Interno en Honduras 2004-2018* (Gobierno de Honduras 2019) 5. El informe de caracterización está disponible aquí: <https://www.jips.org/jips-publication/profiling-report-honduras-2019/> consultado el 18 de octubre de 2020.

2 *ibid* 40.

3 Inter-Agency Commission for the Protection of Persons Displaced by Violence, *Characterization of Internal Displacement in Honduras* (Government of Honduras 2015) 14–16.

4 Decreto Ejecutivo PCM-052-2013 2013.

5 El primer ejercicio de caracterización de desplazamiento interno en 2014 se concentró en 20 zonas urbanas de los 284 municipios del país entre 2004 y 2014, e identificó un estimado de 147.000 desplazados internos. Inter-Agency Commission for the Protection of Persons Displaced by Violence (n 3) 11.

6 CIPPDV (n 1), UNHCR, JIPS.

7 Lorena Nieto Padilla and Jamila El Abdellaoui, 'Technology, National Systems and Civil Society: Using a Mobile Application to Protect the Housing, Land and Property Rights of Displaced Persons in Honduras' (UNHCR 2019) Presentation for 2019 World Bank Conference on Land and Poverty 10–11.

8 *ibid* 4–5.

9 CIPPDV, UNHCR, JIPS (n 1) 71.

10 CIPPDV, UNHCR, JIPS (n 1) 76.

11 Nieto Padilla and El Abdellaoui (n 7) 5.

12 Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on His Mission to Honduras (23-25 November 2015)' (United Nations General Assembly 2016) A/HRC/32/35/Add.4* para 93.

13 UNHCR, 'Honduras' (*Global Compact on Refugees Platform*) <http://www.globalcrf.org/crrf_country/honduras/>.

14 Juan Carlos Betancur, 'Protection of Land, Territory and Housing of Forced Displacement Victims in Honduras'. Véase también Nieto Padilla and El Abdellaoui (n 7) 6.

15 Property Institute, 'Intercambio Honduras Colombia: Restitucion de Tierras a Desplazadoes de Manera Forzada Por La Violencia' 4. El Comité Catastral, antes Grupo de Trabajo sobre Vivienda y Tierras, está integrado por la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON), el Instituto Nacional de Agricultura, el Instituto Nacional Agrario, el Consejo Nacional de Tierras y el Instituto de Conservación Forestal.

16 *ibid* 12–14.

17 Nieto, Padilla and El Abdellaoui (n 7) 9.

18 GP20, 'Summary: 3rd Steering Group Meeting Collecting, Analysing and Using Data on Internal Displacement' (GP20 2019) 3.

19 Nieto Padilla and El Abdellaoui (n 7) 13.



Indonesia. Simulación de evacuación de las aldeas hermanas Tamanagung y Ngargomulyo, en el distrito de Magelang, en colaboración con el Organismo Nacional de Gestión de Desastres.
© Unidad de Resistencia y Reconstrucción/PNUD Indonesia | 2013

Indonesia

Programa de Aldeas Hermanas de preparación para casos de desastre

1. Contexto

El monte Merapi de Indonesia es uno de los volcanes más activos del mundo. En consecuencia, las comunidades densamente pobladas que rodean su base para beneficiarse de sus fértiles tierras agrícolas y del turismo también enfrentan un alto nivel de riesgo de desplazamiento por desastres. A finales de 2010, una gran erupción en tres distritos de la provincia de Java Central (Boyolali, Klaten y Magelang) y un distrito en DI Yogyakarta (Sleman) afectó a más de 300 aldeas, y destruyó algunas por completo. En enero del año siguiente, los flujos de lava fría, llamados lahares, provocaron un segundo desastre que afectó a ocho distritos.¹

La Agencia Regional de Gestión de Desastres (BPBD) finalmente registró a casi 400.000 personas en los campamentos de

desplazados internos, y otras estimaciones sugieren que se evacuó hasta 1 millón de personas de la zona de peligro.² Los planes de contingencia locales no estaban preparados para un desastre de esta magnitud, con lo cual la evacuación fue caótica y la población no sabía adónde ir.³ Cabe destacar que la mayoría de las muertes ocurrieron en zonas situadas a más de 10 kilómetros de la cumbre del Merapi, donde las comunidades estaban menos preparadas⁴ y carecían de información sobre los pocos sitios de evacuación designados. La población también se mostró reacia a dejar atrás su ganado,⁵ lo que impidió una evacuación segura. Posteriormente, algunos evacuados murieron cuando regresaron para cuidar de su ganado antes de que pasara el peligro.⁶ Primero se evacuó a muchas personas a aldeas cercanas y luego se las dispersó por diferentes distritos,

lo que provocó la separación de las familias. En ausencia de sistemas para identificar a las personas desplazadas internas y rastrear sus movimientos, algunos líderes de las aldeas tardaron de dos a tres semanas en localizar a los miembros de la comunidad. Además de estos desafíos, la distribución de la ayuda gubernamental se retrasó aún más porque los registros de datos de las aldeas estaban desactualizados, inaccesibles o dañados.

Al aprender de esta experiencia, en 2011 la Agencia Regional para la Gestión de Desastres del distrito de Magelang y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) iniciaron el Programa de Aldeas Hermanas,⁷ con el apoyo del gobierno federal y las ONG, como modelo para preparar y gestionar el desplazamiento interno por desastres y fortalecer la resiliencia comunitaria en Java Central.⁸ El programa se dirigió a 19 aldeas de áreas expuestas a gases calientes letales y materia volcánica dentro de un radio de 20 kilómetros de la cumbre de Merapi, y se implementó de acuerdo con el Plan de Acción de Rehabilitación y Reconstrucción del gobierno de Indonesia.⁹

2. Descripción de la práctica

Las aldeas javanesas con lazos de parentesco cooperan y se apoyan tradicionalmente entre sí, en especial en tiempos de crisis o desastre. El sistema de aldeas hermanas mejora esta práctica al sistematizar la cooperación entre las aldeas en zonas de alto riesgo con aquellas ubicadas en zonas de “amortiguación” seguras. Las aldeas que enfrentan un riesgo de desplazamiento por desastres inician su participación en el programa, y las autoridades gubernamentales después facilitan el proceso de emparejarlas con otras aldeas que potencialmente podrían recibir a personas desplazadas.

Para emparejar dos o más aldeas, se llevaron a cabo evaluaciones individuales de las aldeas en las potenciales. Los funcionarios del gobierno local trabajaron en estrecha colaboración con el PNUD para desarrollar perfiles demográficos de las aldeas propensas a desastres y una evaluación inicial de la capacidad de las aldeas asociadas. Con un

pequeño equipo que cubría tres distritos en dos provincias, el PNUD involucró a las ONG y OSC locales a nivel de aldea para realizar ejercicios participativos de cartografía de recursos en consulta con representantes de la comunidad. A través de visitas de observación sobre el terreno, se documentó en detalle la capacidad de cada hogar, edificios públicos y espacios en las aldeas de amortiguación. También se reconocieron las capacidades de los grupos de voluntarios y las OSC, incluido su apoyo a las personas mayores y personas con discapacidad, los comedores comunitarios y la prestación de servicios de salud. Finalmente, los equipos notaron los lazos sociales preexistentes y las experiencias pasadas de cooperación entre aldeas.

Informados por el ejercicio de cartografía de recursos, luego se emparejaron aldeas complementarias. Los procedimientos operativos estándar se desarrollaron conjuntamente para las aldeas asociadas, teniendo en cuenta cuestiones como las rutas de evacuación, los puntos de reunión, los vehículos de transporte, la gestión logística y los activos de la aldea de amortiguación. Una vez implementados los procedimientos, todas las autoridades pertinentes y los miembros de la comunidad participaron en ejercicios de simulación de evacuación para poner a prueba sus planes y procedimientos de contingencia.

Un componente central del programa es el Sistema de Información de la Aldea (VIS), que permite a las autoridades de respuesta a desastres comunicar información operativa esencial a los miembros de la comunidad afectada durante la fase de respuesta y recuperación de un desastre.¹⁰ Mantienen el VIS, cuyo desarrollo contó con el apoyo de las autoridades gubernamentales nacionales y locales, el mundo académico y las ONG, ¹¹ las comunidades de las aldeas mediante una computadora de escritorio o portátil, facilitada por los funcionarios de la aldea. Captura datos de población (desglosados por edad, discapacidad o requisitos de asistencia especial), información sobre infraestructura, número de ganado e información sobre peligros y riesgos. Los mapas y planos específicos de la aldea también están disponibles en línea a través del sistema. El VIS incorpora una función de servicio de mensajes

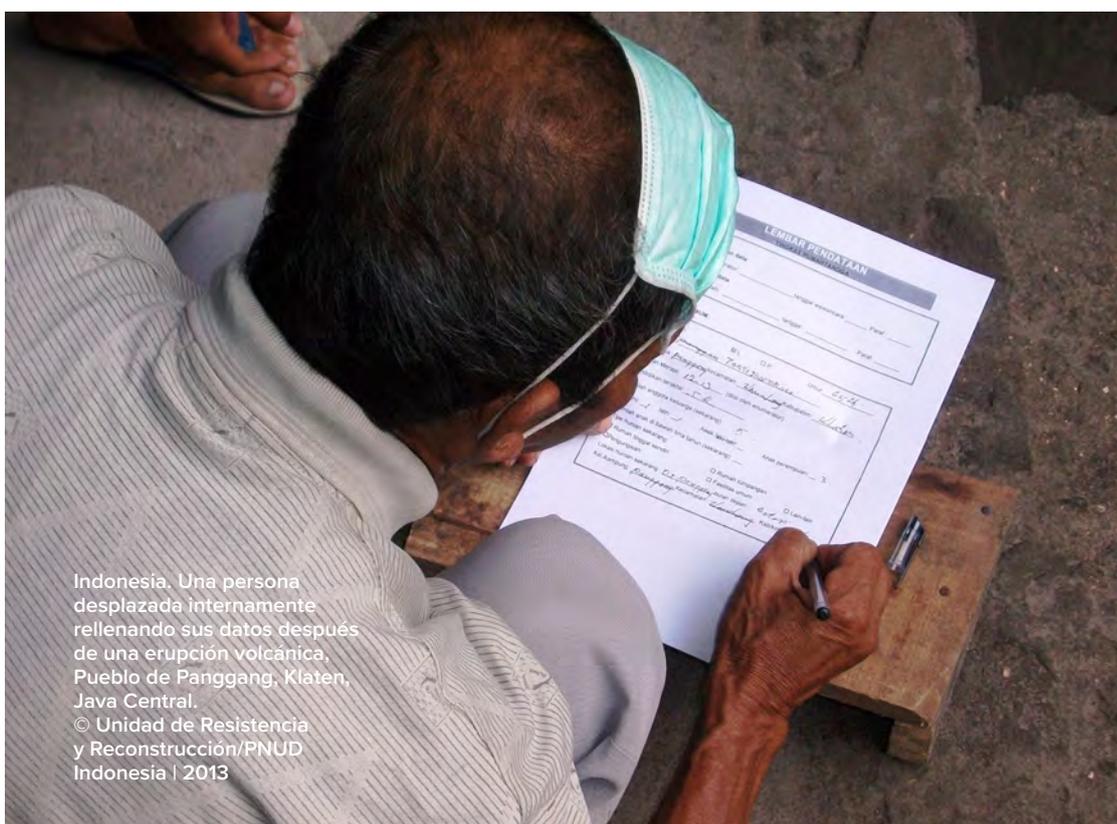
cortos (SMS) que permite a las personas afectadas por desastres compartir información o proporcionar comentarios. El VIS se basa en un Sistema de Información del Distrito (DIS) desarrollado por el gobierno del distrito que consolida los VIS individuales en una base de datos común en un servidor compartido. Las aldeas participantes también recibieron conexiones a Internet, mantenimiento rutinario de la red, apoyo financiero para los presupuestos anuales de las aldeas y otra asistencia según fuera necesario.

Por último, como núcleo del sistema de aldeas hermanas, el gobierno del distrito facilitó la elaboración de Memorandos de Entendimiento (MoU) entre las aldeas hermanas para aclarar derechos, obligaciones y actividades de las aldeas asociadas, adaptados a las capacidades y prioridades de cada comunidad. Por ejemplo, una aldea de amortiguación podría proporcionar sitios de evacuación para personas y ganado, mientras que otra podría ayudar con apoyo logístico y voluntarios. En general, se aseguró a las personas desplazadas internas el acceso a la tierra, la vivienda, las escuelas, la atención médica y las tarjetas de identificación actualizadas,

mientras que se puso a disposición de la aldea de amortiguación un fondo gubernamental para financiar el desarrollo comunitario y las medidas de reducción del riesgo de desastres. El proceso para desarrollar los Memorandos de Entendimiento varió en duración según el tamaño y las relaciones históricas de las aldeas en cuestión. Las aldeas celebraron la firma final de los Memorandos de Entendimiento como un evento social que fortaleció aún más las relaciones y la conciencia del programa entre los miembros de la comunidad.

3. Resultados para las personas desplazadas internas y otros

Cuando concluyó la asistencia del programa del PNUD en 2014, se habían elaborado 32 memorandos de entendimiento entre aldeas hermanas. En Magelang, el programa se incorporó al plan de desarrollo a mediano plazo del distrito. Cuando Merapi entró en erupción nuevamente en 2016, las plataformas de reducción del riesgo de desastres (RRD) de las aldeas enviaron alertas para poner



Indonesia. Una persona desplazada internamente rellena sus datos después de una erupción volcánica, Pueblo de Panggang, Klaten, Java Central.
© Unidad de Resistencia y Reconstrucción/PNUD Indonesia | 2013

a las aldeas del distrito de Magelang en espera para evacuar. Aunque la evacuación no fue necesaria, el distrito estaba bien preparado para activar los arreglos de su aldea hermana.¹² Para 2018, 16 de las 19 aldeas de tres de los subdistritos de mayor riesgo alrededor del monte Merapi (una población de aproximadamente 46.616 personas) se habían asociado con una o varias aldeas de la regencia.¹³ A partir de 2020, el sistema cubría aproximadamente 20 distritos de la región más amplia del Monte Merapi. Fuera de Java Central, el enfoque se ha implementado con éxito en otras áreas (Java Oriental y Yogyakarta) y Bali como parte de la respuesta al desastre de la erupción del monte Agung en 2017.¹⁴

En términos de soluciones duraderas, casi una tercera parte de las personas desplazadas por el desastre del Merapi de 2010, en particular aquellas con ganado pero que no poseían tierras en su zona de origen, han manifestado que quieren establecerse en su ubicación actual. Sienten que tienen mejores oportunidades de ganarse la vida y ya han sido aceptados en la aldea.¹⁵ La existencia de memorandos de entendimiento formales en las aldeas donde estas personas desplazadas internas viven actualmente puede facilitar el proceso administrativo de cambio del lugar de residencia oficialmente registrado de las personas desplazadas internas que optan por no regresar a sus zonas de origen.¹⁶

El VIS se ha utilizado para alimentar los planes de evacuación de las aldeas hermanas en función de números precisos e información sobre posibles evacuados. Esto ayuda a mantener unidos a la familia y a los miembros de la aldea durante su desplazamiento, y permite el seguimiento de las ubicaciones de los miembros de la familia evacuados y apoya la coordinación en los distritos y dentro de ellos. Al abordar las deficiencias de los datos anteriores, el sistema ahora informa sobre la presupuestación y la prestación de asistencia a nivel de distrito, tanto durante las emergencias como para la resiliencia y el desarrollo a más largo plazo, como los subsidios para familias de bajos ingresos para la educación infantil. Otras mejoras al VIS incluyen la introducción de sistemas de información geográfica (GIS) que permiten a las personas desplazadas compartir información y fotografías desde sus ubicaciones.

4. Participación de las personas desplazadas internas

El programa de aldeas hermanas se basó principalmente en estructuras de gobernanza local participativas y voluntarios de la comunidad a nivel de aldea, subaldea y poblado para involucrar a los residentes de la aldea.¹⁷ Durante las etapas iniciales del proyecto, el personal del programa celebró reuniones informales periódicas para involucrar a los miembros de la comunidad.¹⁸ Los debates trataron planes de preparación y respuesta para desastres relacionados con las erupciones del Merapi, como información sobre los procedimientos de alerta temprana y evacuación, así como de qué forma el programa de aldeas hermanas pretendía abordar desafíos como los que surgieron durante la erupción de 2010. Una vez que se promovió el apoyo al programa, se invitó a los representantes de la comunidad a contribuir a un ejercicio participativo de cartografía de recursos para desarrollar perfiles demográficos de las aldeas propensas a desastres y una evaluación inicial de la capacidad de las aldeas asociadas. A través de debates facilitados, los miembros de la comunidad identificaron sus necesidades, capacidades y deficiencias con respecto a facilitar evacuaciones seguras y oportunas y recibir personas desplazadas internas en las aldeas hermanas. También se invitó a los miembros de la comunidad a participar en la planificación, el desarrollo y el establecimiento de presupuestos a nivel de aldea con los líderes de la aldea, incluida la Asamblea General anual de la aldea.

Los participantes incluyeron representantes de cada aldea, líderes religiosos y comunitarios, así como grupos de voluntarios que representan a agricultores, pescadores, artesanos, mujeres, niños, jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad. Cuando fue necesario, el PNUD ayudó a tender un puente sobre la interacción entre la comunidad y el gobierno fuera de las reuniones formales, particularmente sobre cuestiones relacionadas con las políticas, la promoción, el diálogo y la sensibilización. El establecimiento de relaciones con los ancianos, las mujeres y las personas menos

«El pueblo hermano es una muy buena idea, por lo que estamos preparándonos para usar esta idea en otras regiones del país».

Portavoz de BNPB, Sutopo Purwo Nugroho, 26 de noviembre de 2018.¹

1 Syarief Oebaidillah, «Disaster Mitigation, BPDM Magelang Pioneering Sister Village», 26 de noviembre de 2018. Media Indonesia.

alfabetizadas en las zonas rurales contaba con una importancia especial, ya que tenían menos confianza para expresar sus opiniones o preocupaciones en foros formales.

Las plataformas locales de reducción del riesgo de desastres (RRD) de múltiples interesados también desempeñaron un papel importante en la movilización de la participación de los voluntarios de la comunidad en el programa. Las plataformas, que fueron creadas como parte de la estrategia nacional de RRD de Indonesia y establecidas en unas 33 provincias y casi 400 distritos, reúnen a organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y gobiernos a nivel provincial, de distrito/municipio y de aldea. A nivel de aldea, cuentan con muchos miembros, como líderes comunitarios, representantes de grupos comunitarios y ONG locales.¹⁹

5. Desafíos

No todas las aldeas vulnerables tenían lazos sociales y de parentesco tradicionales con las aldeas en zonas seguras. En tales situaciones, tomó más tiempo construir relaciones y finalizar memorandos de entendimiento entre aldeas. Por ejemplo, en un caso, una aldea rural vulnerable se asoció con una aldea de amortiguación urbana con la que no tenía conexiones previas. Antes de que las comunidades se conocieran entre sí, el gobierno del distrito acordó mantener conversaciones iniciales con las aldeas de amortiguación sugeridas por la comunidad vulnerable. Dada la ausencia de vínculos sociales, las consideraciones se centraron en las rutas de evacuación, los lugares seguros y la disponibilidad de edificios públicos en lugar de la disponibilidad de viviendas privadas para albergar a las personas desplazadas internas. En tales situaciones, el apoyo del gobierno de

distrito para construir o mejorar las instalaciones, como salones comunitarios, escuelas, mercados de ganado o cocinas públicas, desempeñó un papel importante en motivar la cooperación.

La relación conflictiva entre los residentes de las aldeas y las familias migrantes pobres involucradas en la extracción de arena de los ríos también planteó desafíos en algunas aldeas. Las familias dedicadas a la extracción de arena suelen vivir de forma precaria a orillas de los ríos, lo que explica por qué muchas de las muertes por los flujos de lava fría de 2011 ocurrieron en sus comunidades. Sin embargo, debido a que estas familias no tienen un estatus formal de residentes de la aldea, con frecuencia son excluidas de las instituciones aldeanas y las actividades comunitarias, como las actividades de preparación para la evacuación. En 2013 y 2014, el programa de aldeas hermanas buscó garantizar que los datos de las familias dedicadas a la extracción de arena se integraran en el VIS para ayudar a garantizar su inclusión futura.

6. Lecciones aprendidas

Comprender y adaptarse a las características específicas y la cultura de cada comunidad vulnerable y receptora fue fundamental para el éxito del programa. El programa impone una demanda considerable de recursos a la aldea de acogida y depende en gran medida de los voluntarios de la comunidad para brindar asistencia. Así, los lazos sociales o de parentesco preexistentes facilitaron el apoyo para la llegada e integración de las personas desplazadas internas y su ganado. El éxito también dependió de la disponibilidad de tierras, la capacidad de facilitar el acceso de las personas desplazadas internas a los servicios y la documentación, así como de los beneficios para la aldea de amortiguación. Sin

embargo, aunque el sistema de aldeas hermanas demostró ser adecuado para las relaciones de parentesco en la cultura javanesa, este fue menos el caso de las comunidades situadas alrededor del monte Sinabung en el norte de Sumatra. Las relaciones entre aldeas en el norte de Sumatra son más débiles; existen relaciones de parentesco jerárquico entre las aldeas que inhiben la cooperación voluntaria. Por lo tanto, el éxito del programa de aldeas hermanas exigió una cuidadosa evaluación previa para evaluar la viabilidad del enfoque en cada contexto.

Un componente clave del proceso de emparejamiento de aldeas fue el enfoque participativo del programa que se basó en las prácticas tradicionales en un esfuerzo por mejorar, y no reemplazar, el papel central de las instituciones locales y comunitarias y las redes de apoyo social en el distrito de Magelang. Como dijo el director de programas del PNUD: *“Las relaciones tradicionales son una forma de confianza, una especie de capital social. Y sin confianza, el Sistema de Aldeas Hermanas no funcionará”*. Si bien las autoridades locales fueron fundamentales para el proceso, la participación y el apoyo del gobierno del distrito también fue clave para el éxito del programa. Las autoridades del gobierno del distrito brindaron un apoyo fundamental que incluyó recursos financieros, infraestructura de información para el VIS e incentivos para motivar a las aldeas de amortiguación a cooperar en el programa.

Finalmente, si bien las relaciones sociales pueden impulsar la cooperación entre comunidades, también pueden reforzar la marginación y vulnerabilidad de grupos u hogares, en este caso, familias migrantes sin tierras. Se requiere especial atención para garantizar que los programas incluyan a todas las personas que requieren protección y asistencia, independientemente de su situación social, económica y migratoria.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

El Programa de Aldeas Hermanas en Indonesia muestra cómo las autoridades gubernamentales pueden facilitar y apoyar las iniciativas de preparación, alerta temprana y respuesta ante desastres lideradas por la comunidad. En particular, destaca cómo utilizar y mejorar las prácticas tradicionales para mejorar la protección y la asistencia para las personas desplazadas internas y, al mismo tiempo, garantizar que se aborden las necesidades de las comunidades receptoras, basándose en antecedentes similares, oportunidades de medios de subsistencia y recursos comunitarios disponibles. El enfoque no solo mejora la preparación para desastres en caso de una evacuación, sino que también ayuda a minimizar las pérdidas al facilitar el acceso de las personas desplazadas internas a medios de subsistencia, tierras, refugio y servicios durante el desplazamiento.



Indonesia. Planificar la evacuación de la aldea hermana en caso de desastre.
© Unidad de Resistencia y Reconstrucción/NDP Indonesia | 2013

Notas finales

- 1 'Volcanic Flooding Displaces Hundreds' (*The New Humanitarian*, 11 January 2011) <<https://www.thenewhumanitarian.org/news/2011/01/11>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 2 D Grancher and others, 'Crisis Management During the 2010 Eruption of Merapi Volcano' [2011] Proceedings of the Regional Geographic Conference - International Geographical Union, Santiago, Chile 14.
- 3 BPBD Magelang and UNDP Indonesia, *Developing Sister Village for Building Resilience* (2015) <<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AA93rjeUOOD%5FYOY&cid=3B089038CCF558F1&id=3B089038CCF558F1%2115417&parId=3B089038CCF558F1%2115296&o=OneUp>> consultado el 24 de junio de 2020. (video)
- 4 Grancher and others (n 2) 8.
- 5 'Submission of the Government of Indonesia to the High-Level Panel on Internal Displacement' (Permanent Mission of the Republic of Indonesia 2020) 6.
- 6 Grancher and others (n 2).
- 7 En el idioma javanés local, el término adoptado posteriormente para este enfoque es *pareduluran desa*, o "aldea de la amistad".
- 8 'Submission of the Government of Indonesia to the High-Level Panel on Internal Displacement' (n 5) 5.
- 9 Elizabeth Ferris, 'Institutionalizing Post-Disaster Recovery: Learning from Mentawai Tsunami and Merapi Eruption, Recovery Framework Case Study' (GFDRR, UNDP, BNPB 2014) <<https://gfdrr.org/sites/gfdrr/files/Indonesia%20Post-Disaster%20Recovery%20Institutionalization.pdf>> consultado el 24 de junio de 2020; BNPB, 'Action Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Mount Merapi Eruption Region in Yogyakarta and Central Java Provinces in 2011-2013 (in Indonesian)' (2011) 2011–2013 <<https://bnpb.go.id/buku/rencana-aksi-rehabilitasi-dan-rekonstruksi-wilayah-pascabencana-erupsi-gunung-merapi-di-prov-diy-dan-prov-jateng-tahun-2011-2013>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 10 BNPB and UNDP, 'Village Information System: Helping Villages Manage Recovery' (UNDP) <<https://www.undp.org/content/dam/indonesia/Project%20Docs/DR4/12-Sistem%20Informasi%20Desa%20Bebasis%20Kebencanaan%20%2528english%2529%20270613%20REVISI%20FONT.pdf>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 11 'Submission of the Government of Indonesia to the High-Level Panel on Internal Displacement' (n 5) 9.
- 12 Entrevista con exdirector de proyectos del PNUD.
- 13 Ika Magelang, 'Anticipating the Impact of Merapi Eruption, Magelang Apply "Sister Villagetisipasi Dampak Erupsi Merapi, Magelang Terapkan "Sister Village"' (*KOMPAS.com*, 22 May 2018) <<https://regional.kompas.com/read/2018/05/22/18334251/antisipasi-dampak-erupsi-merapi-magelang-terapkan-sister-village>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 14 Media Indonesia, 'Local Wisdom of Disaster Resilience' (*Media Indonesia*, 29 September 2017) <https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/1177-kearifan-lokal-ketahanan-bencana> consultado el 24 de junio de 2020. (En indonesio)
- 15 GP20, 'Summary: 6th Steering Group Meeting International Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change: Prevention, Protection and Solutions' (GP20 2020) <<https://www.globalprotection-cluster.org/wp-content/uploads/GP20-Steering-Group-disaster-climate-change-displacement-summary-final.pdf>>.
- 16 Entrevista con funcionario del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional.
- 17 Los jefes de aldea son funcionarios gubernamentales electos, normalmente del área local. Los líderes también se eligen a nivel de subaldea y reciben pagos en especie en forma de acceso a tierras cultivables, mientras que los líderes informales de aldea son voluntarios que reciben dietas por su participación.
- 18 'Submission of the Government of Indonesia to the High-Level Panel on Internal Displacement' (Permanent Mission of the Republic of Indonesia 2020) 8.
- 19 Bina Swadaya Konsultan, 'Ngargomulyo Disaster Risk Reduction Forum: Building Resilience to Disasters' (*CBDRM*, 2019) <<https://cbdrm.org/case-studies/ngargomulyo-disaster-risk-reduction-forum-building-resilience-disasters/>> consultado el 5 de noviembre de 2020.



Irak. Alrededor de 1,8 millones de personas siguen desplazadas internamente en el norte del Iraq. En el campamento de Essyan, las familias reciben apoyo con agua, recogida de basura y sesiones de concienciación sobre la higiene.
© CARE Claire Thomas | 2018

Iraq Recopilación de datos y análisis para informar los esfuerzos para poner fin al desplazamiento prolongado

1. Contexto

En 2019, Iraq registró sus niveles más bajos de desplazamiento interno en decenios, después de múltiples olas de desplazamiento vinculadas a los conflictos armados, la violencia étnica y religiosa, las intervenciones extranjeras y la inestabilidad política.¹ La última de estas olas estuvo vinculada al conflicto con el Estado Islámico de Iraq y el Levante (ISIL), que desplazó a seis millones de personas entre 2014 y 2017.² Ya había comenzado el retorno a gran escala de las

personas desplazadas internas antes del final oficial del conflicto. Sin embargo, después de un primer pico de retornos tras la campaña para retomar las zonas del grupo ISIL, los retornos se ralentizaron posteriormente a partir de 2018, lo que dejó alrededor de 1,3 millones de iraquíes desplazados internos a partir de agosto de 2020.³ La mayor parte de las personas desplazadas internas viven en zonas urbanas y no en campamentos, pero unas 450.000 personas permanecen en campamentos formales o asentamientos informales y centros colectivos.⁴ Si bien desde

julio de 2019 el Gobierno de Iraq ha declarado repetidamente su intención de cerrar todos los campamentos de personas desplazadas internas que quedan, no se ha emitido públicamente una política oficial referida a estos cierres.⁵ Las constantes tensiones sociales y la violencia, así como los desastres asociados con la sequía y las inundaciones, han exacerbado aún más la situación y han provocado nuevos desplazamientos.

El Gobierno de Iraq ha reconocido desde hace mucho tiempo que el desplazamiento es una cuestión crítica. En 2003 creó el Ministerio de Desplazamiento y Migración, que aprobó la Política Nacional sobre Desplazamiento en 2008.⁶ En 2016, el creciente número de retornos reflejó el aumento del territorio retomado.

Como respuesta, la comunidad humanitaria internacional amplió su enfoque de protección y asistencia de emergencia, vigente hasta la fecha, a la asistencia para soluciones duraderas. De este modo, las Naciones Unidas y las ONG humanitarias asociadas establecieron el Grupo de Trabajo de Retornos, una plataforma de múltiples interesados destinada a fortalecer la coordinación y el fomento de las cuestiones relacionadas con el retorno de las personas desplazadas internas, tal como se establece en el Plan de respuesta humanitaria para Iraq de 2016.⁷ En el nivel subnacional, los grupos temáticos de coordinación y gestión de campamentos (CCCM, según su acrónimo en inglés) trabajaron con las autoridades de las gobernaciones para hacer frente al cierre de los campamentos de personas desplazadas internas a través de los Comités de retorno de las gobernaciones (GTR, según su acrónimo en inglés).

A pesar de la importante labor realizada en materia de reconstrucción y estabilización, la escala de las necesidades de las personas desplazadas internas que retornan ha seguido aumentando. Muchos de los casi cinco millones de repatriados se han enfrentado a problemas que se superponen a su regreso, entre ellos viviendas inadecuadas, escombros no retirados, oportunidades limitadas de ganarse la vida, infraestructura insuficiente, problemas de cohesión social y hostilidad por parte de los miembros de la comunidad. En consecuencia, una cantidad considerable de personas desplazadas internas ha regresado a los campamentos u otros lugares.⁸ La mayoría

de las personas desplazadas internas restantes han estado desplazados durante más de cuatro años. Así pues, con la prolongación del desplazamiento, se hizo evidente que para encontrar soluciones duraderas era necesario que los agentes de desarrollo, consolidación de la paz y estabilización participaran en la solución de los problemas de seguridad, infraestructura y cohesión social, incluida la preparación de la comunidad para la reintegración, que bloqueaban los retornos sostenibles. También resultó evidente que no todos las personas desplazadas internas iban a retornar, por lo que se necesitaban otras opciones para avanzar hacia una solución duradera más allá del retorno.

2. Descripción de la práctica

En Iraq se han elaborado diversos instrumentos de recopilación y análisis de datos para comprender las barreras que impiden soluciones duraderas para las personas desplazadas internas que regresan a sus hogares, así como para los otros 1,3 millones de personas desplazadas internas que viven lejos de sus lugares de origen. El Ministerio de Migración y Desplazamiento de Iraq lleva una lista general de las personas desplazadas internas que reciben asistencia en los campamentos, así como de las personas desplazadas internas que se han inscrito para regresar a sus lugares de origen, aunque hay un retraso en el ingreso de esta información en la base de datos. También se ha recogido mensualmente, desde abril de 2014 (y cada dos meses desde noviembre de 2018), información sobre la ubicación, los desplazamientos y las necesidades multisectoriales de las personas desplazadas internas, tanto dentro como fuera de los campamentos, utilizando la matriz de seguimiento de los desplazamientos⁹ de la OIM, junto con otras evaluaciones de las necesidades humanitarias sectoriales.

A lo largo de los años, los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz han construido y ampliado esta base de información operacional para alimentar su trabajo programático en torno a soluciones duraderas. Si bien algunos estudios e instrumentos de recopilación de datos abarcan amplias

zonas geográficas, otros examinan regiones concretas de Iraq para comprender su contexto y dinámica singulares. Como se describirá más adelante, estos diversos conjuntos de datos y análisis se reunieron finalmente para captar un panorama más completo de las razones por las que se había prolongado el desplazamiento en Iraq. En conjunto, estos conocimientos han servido posteriormente de base a los esfuerzos nacionales destinados a elaborar un enfoque estratégico común y una programación conjunta de soluciones duraderas.

Estudio longitudinal de las personas desplazadas internas que viven fuera de los campamentos

Antes de 2016, la mayor parte de la recopilación y el análisis de datos en Iraq se centró en las personas desplazadas internas que vivían en campamentos, a pesar de que la mayoría vivía en zonas urbanas.¹⁰ Para subsanar esta deficiencia, la OIM y la Universidad de Georgetown llevaron a cabo un estudio de panel entre 2016 y 2020¹¹ en el que se hizo un seguimiento de 4000 familias que habían sido desplazadas internamente por el ISIL entre enero de 2014 y diciembre de 2015. La investigación del estudio de panel se basó en un relevamiento de familias que vivían fuera de los campamentos en cuatro gobernaciones de Iraq, complementada con entrevistas cualitativas semiestructuradas con personas desplazadas internas, miembros de las comunidades de acogida y proveedores de servicios. Se midieron y analizaron repetidamente los mismos indicadores a lo largo del tiempo para identificar tendencias. El estudio sirve para evaluar la situación de las personas desplazadas internas con respecto a ocho criterios del Marco del Comité Permanente entre Organismos del IASC, sobre soluciones duraderas para los desplazamientos internos y para medir los progresos de las personas desplazadas internas hacia el logro de soluciones duraderas en el tiempo. El estudio longitudinal contribuye tanto a los programas específicos de Iraq como a los esfuerzos más amplios para comprender y conceptualizar el desplazamiento y las soluciones duraderas, en particular captando

los propios esfuerzos de las personas desplazadas internas para adaptarse al desplazamiento y elaborar soluciones. La OIM en Iraq y la Universidad de Georgetown han reunido cinco grupos de datos desde 2015, que han dado lugar a múltiples informes generales y temáticos, entre ellos sobre la experiencia de las personas desplazadas internas en la solicitud de indemnización,¹² los movimientos después del desplazamiento inicial¹³ y las experiencias de los hogares desplazados encabezados por mujeres.¹⁴ El sexto grupo de datos se reunirá en 2020 a 2021.¹⁵

Los datos del estudio de panel identificaron la vivienda, el empleo y la seguridad como los principales factores que influyen en la decisión de las personas desplazadas internas de permanecer o regresar. Por ejemplo, el estudio puso de relieve el hecho de que la mayoría de los repatriados que trabajaban en la agricultura no habían encontrado empleo en ese sector, a pesar de que un promedio del 85% de los desplazados había podido regresar a sus empleos anteriores.¹⁶ Los retos a los que se enfrentan los trabajadores agrícolas están relacionados con el dinero para las reparaciones necesarias, el riego y la presencia de ordenanzas sin explotar.¹⁷ Por último, las personas desplazadas internas clasificaron sistemáticamente la vivienda, como uno de los principales problemas que impedían el regreso y uno de los mayores gastos durante el desplazamiento, tanto en términos de acceso como de condiciones físicas de vida, lo que revela la importancia de facilitar el acceso de las personas desplazadas internas al mecanismo de indemnización del Gobierno iraquí.

Ejercicios de elaboración de perfiles urbanos en la región del Kurdistán de Iraq

Entre 2015 y 2016 se realizaron ejercicios de desarrollo de perfiles urbanos en las tres gobernaciones de Erbil, Duhok y Sulaymaniyah, en la región del Kurdistán, en Iraq, de gran diversidad étnica, cultural y lingüística. Debido a su relativa estabilidad durante el conflicto con el ISIL, la región del Kurdistán recibió un gran número de personas desplazadas internas de otras regiones, así como refugiados de Siria

Las personas desplazadas fueron inicialmente bienvenidas. Sin embargo, con el tiempo, la afluencia de personas desplazadas había aumentado sustancialmente la población de las gobernaciones, lo que ponía a prueba sus ya reducidas fuentes de ingresos. Por ejemplo, en 2016 la población de la gobernación de Duhok había aumentado un 31%.¹⁸

En los ejercicios de elaboración de perfiles urbanos, que realizaron las autoridades de las gobernaciones, los asociados de las Naciones Unidas y las ONG con el apoyo del JIPS, se utilizaron análisis comparativos entre grupos de población y zonas geográficas de las zonas urbanas¹⁹ para poner de manifiesto las necesidades de los miembros más vulnerables de las comunidades de personas desplazadas internas y refugiados, así como las de los miembros de la comunidad no desplazados. Por ejemplo, los principales problemas de vivienda se relacionaban con la incapacidad de pagar el alquiler, los desalojos y el hacinamiento.²⁰ Las cuestiones de cohesión comunitaria se relacionaban con servicios públicos sometidos a presión, como la educación y la salud,²¹ y con el aumento de la desconfianza y las tensiones, en particular porque algunos residentes no desplazados consideraban que las personas desplazadas internas gozaban de acceso privilegiado a servicios y asistencia básicos.²² Sin embargo, muchos miembros de comunidades de acogida reconocieron también los beneficios económicos de tener a las personas desplazadas internas como clientes y la difícil situación que estas personas enfrentan en su comunidad.²³

Personas desplazadas internas que viven en campamentos: Intenciones para soluciones duraderas

En el periodo posterior al conflicto, el gobierno de Iraq alentó cada vez más a las poblaciones de personas desplazadas internas a regresar a sus zonas de origen y comenzó a cerrar los campamentos en junio de 2019. Ante la preocupación de que las personas desplazadas internas no estuvieran listas para regresar, un grupo de actores internacionales, liderados por la Iniciativa REACH²⁴ y el grupo temático CCCM, comenzó a realizar cuatro

rondas de evaluaciones de hogares de las personas desplazadas internas que vivían en campamentos formales. El proceso apuntó a entender las intenciones a corto y largo plazo de las personas desplazadas internas con respecto a la salida de los campamentos y determinar si esas intenciones cambiaban con el tiempo. En dos rondas también se examinó a las personas desplazadas internas en entornos no formales y no pertenecientes a campamentos. Las conclusiones confirmaron que la gran mayoría de las familias de personas desplazadas internas en los campamentos -más del 90%- no tenía intención de regresar el año siguiente.²⁵ Las principales preocupaciones de las personas desplazadas internas giraban en torno a la destrucción de los refugios, la seguridad, la insuficiencia de medios de subsistencia, la falta de servicios básicos y, en general, la asistencia insuficiente en respaldo de soluciones duraderas en la zona de retorno.²⁶

El índice de retornos: Entender las condiciones en las zonas de retorno

Si bien los relevamientos de intenciones ayudaron a los agentes internacionales a comprender las percepciones de las personas desplazadas internas sobre sus lugares de origen, el Índice de Retornos fue elaborado en 2018 por la OIM, el Grupo de Trabajo de Retornos y la organización de investigación Social Inquiry, cuya sede se encuentra en Iraq, para evaluar las condiciones en las zonas de retorno. El Índice de Retornos recoge información relacionada con dos áreas temáticas: la cohesión social y los servicios disponibles.²⁷ Los datos fueron recogidos en 1800 lugares de retorno en ocho gobernaciones de manera continua y con informes bimensuales. Los equipos de evaluación y respuesta rápida de la OIM reunieron información mediante entrevistas estructuradas sobre la base de una amplia y bien establecida red de más de 9500 informantes clave, entre los que se encontraban líderes comunitarios, *mukhtars*, autoridades locales y fuerzas de seguridad. Este proceso permitió a los actores evaluar la evolución en el tiempo de las condiciones, así como los lugares en los que hubo retornos fallidos o limitados,



Irak. Una entrevista en el pueblo de Shringa Bulag, en la gobernación de Kirkuk, para un estudio sobre el acceso a soluciones duraderas entre los desplazados internos.
© OIM Anjam Rasool | 2019

y el por qué. Aunque esta información no proporciona datos a nivel de los hogares, los agentes internacionales la han utilizado para determinar si apoyan o no los retornos a zonas específicas. Por ejemplo, algunos donantes y asociados utilizan el Índice de Retornos para apoyar la adopción de decisiones y el establecimiento de prioridades en las intervenciones de apoyo a los repatriados.

Todo el mundo coincide en que el apoyo al retorno de las personas desplazadas internas es crucial para estabilizar los territorios liberados y, por lo tanto, es un componente integral de la tarea de estabilización más amplia dirigida por el Gobierno de Iraq. Así pues, los instrumentos y estudios antes presentados son solo algunas de las numerosas formas en las que el Gobierno y los actores internacionales han tratado de comprender los problemas que plantea la solución de los desplazamientos internos prolongados en Iraq. Entre otras medidas, se incluyen, por ejemplo, la Evaluación Integrada de Lugares de la OIM que se basa en la información de los datos de referencia del DTM para supervisar las condiciones y necesidades en las zonas de desplazamiento y retorno.²⁸ GIZ e IMPACT también evalúan con regularidad las tensiones comunitarias y políticas y la prestación de ayuda en las zonas de retorno vinculadas a

un proyecto más amplio de consolidación de la paz de GIZ en Ninewa.²⁹ El Servicio de Financiación para la Estabilización (SFE)³⁰ del PNUD utiliza un mecanismo de evaluación rápida para identificar las necesidades más inmediatas en las zonas liberadas con respecto a la rehabilitación de la infraestructura pública básica y la vivienda, la generación de oportunidades inmediatas de medios de subsistencia, la prestación de apoyo a la capacidad de los municipios y la realización de intervenciones específicas de cohesión social en el nivel de la comunidad. Esta información se complementa con la información recibida de los mecanismos de paz locales, las encuestas de percepción, las evaluaciones de la cohesión social y el análisis de los conflictos para evaluar las necesidades y los problemas de las personas desplazadas internas en las zonas de retorno. De manera similar, desde febrero de 2018, el Instituto de la Paz de los EE. UU. y Social Inquiry han elaborado el Marco de Monitoreo de los Conflictos y la Estabilización para reunir periódicamente datos sobre los hogares en la provincia de Ninewa, que es culturalmente diversa.³¹ La herramienta evalúa la dinámica del conflicto y la estabilización con respecto a la seguridad, la gobernanza, el estado de derecho, la reconciliación y la justicia, así como el bienestar social y los medios de subsistencia, con el fin de basar y

respaldar el retorno sostenible y las iniciativas más amplias de consolidación de la paz. Por último, en un estudio de 2019 realizado por la OIM, el Grupo de Trabajo de Retornos y Social Inquiry se analiza la forma en la que las decisiones económicas repercuten en las decisiones de las personas desplazadas internas en materia de soluciones duraderas.³²

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

Aunque el Gobierno de Iraq sigue dando prioridad a los retornos, las conclusiones de los diversos estudios proporcionan a los agentes, como el Grupo de Trabajo de Retornos, pruebas para abogar por un enfoque más cauteloso del retorno y la necesidad de apoyo adicional para abordar las cuestiones relativas a la seguridad, la vivienda, los medios de subsistencia y la cohesión social. Por ejemplo, el proceso de elaboración de perfiles urbanos estableció una base de pruebas compartida por el Gobierno Regional del Kurdistan (GRK) y los agentes internacionales para hacer frente a los problemas relacionados con la vivienda, el empleo y la cohesión de la comunidad, dado que, en realidad, no era probable que muchas personas desplazadas internas y refugiados se marcharan en un futuro próximo. También incluyó elementos para fomentar la capacidad técnica de las respectivas oficinas de estadística de las gobernaciones para llevar a cabo el proceso de elaboración de perfiles.³³

Además de informar a los programas individuales, las conclusiones también destacaron la importancia fundamental de los enfoques de colaboración para lograr soluciones duraderas que se extiendan más allá de la acción humanitaria. Hacia fines de 2019, se formó una «Red de soluciones duraderas», integrada por representantes de la ONU y de ONG, con el fin de enfocarse en la programación conjunta de la ayuda humanitaria y el desarrollo para las personas desplazadas internas que viven en campamentos. En mayo de 2020, el DSRSG también formó un Grupo de trabajo estratégico de soluciones duraderas, que reúne a representantes de las Naciones

Unidas y de ONG que trabajan en los ámbitos de la ayuda humanitaria, el desarrollo, la consolidación de la paz y la estabilización. El Grupo de Trabajo, codirigido por la OIM y el PNUD con el apoyo del Asesor Superior sobre Soluciones Duraderas de la Oficina del DSRSG, proporciona una plataforma en lo nacional para «el intercambio de información, la coherencia estratégica y... la acción colectiva y la promoción de la participación internacional en soluciones duraderas en Iraq».³⁴ El Grupo de Trabajo también dirigió la redacción de una estrategia nacional de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas, que a su vez se utiliza para apoyar la planificación conjunta de soluciones duraderas gubernamentales e internacionales. Se prevé que los grupos de trabajo de nivel técnico abarquen y continúen la labor del Grupo de Trabajo de Retornos y la Red de Soluciones Duraderas.

4. Participación de las personas desplazadas internas

Las inquietudes planteadas por las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por los desplazamientos, reforzadas por las conclusiones objetivas del Índice de Retornos, el estudio longitudinal, los ejercicios de elaboración de perfiles y las evaluaciones adicionales, han puesto de relieve la necesidad de ampliar la conversación en torno a las soluciones duraderas de forma que incluyeran la posibilidad de integración local o traslado a otra zona. Los aportes también contribuyeron a determinar la necesidad de investigar a fondo algunos de los obstáculos con que tropezaban las personas desplazadas internas, que les impedían encontrar soluciones duraderas en las zonas de retorno, incluida la restauración de sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.³⁵ Las consultas con los miembros de la comunidad afectados por los desplazamientos fueron particularmente cruciales para comprender mejor las cuestiones más abstractas de cohesión social que han obstaculizado las soluciones duraderas en Iraq.³⁶

5. Problemas

Suele existir la hipótesis de que una vez que la razón inicial del desplazamiento ha cesado, las personas desplazadas internas pueden volver a casa. Por ejemplo, cuando terminan las guerras o ceden las inundaciones, los desplazados pueden volver a sus hogares. Sin embargo, como muestra el ejemplo del desplazamiento³⁷ interno prolongado en Iraq, el fin del conflicto militar no significa que las personas desplazadas internas puedan regresar de inmediato a sus hogares para reconstruir sus vidas en condiciones de seguridad y dignidad. También demuestra que quienes regresan se enfrentan a diferentes luchas y vulnerabilidades. Para comprender las razones subyacentes por las que las personas desplazadas internas siguen enfrentándose a necesidades específicas relacionadas con su desplazamiento, incluso después de muchos años, es necesario evaluar detenidamente cada contexto para determinar las realidades sociales, políticas y económicas que pueden perjudicar a las personas desplazadas internas y la comunidad afectada por el desplazamiento en general.³⁸ Esto exige una forma diferente de análisis que no suele llevarse a cabo como parte de las operaciones humanitarias.

Conscientes de la necesidad de comprender las causas subyacentes que han provocado el desplazamiento prolongado en Iraq, en 2018 la OIM, el Grupo de Trabajo de Retornos y la investigación social se propusieron analizar los conjuntos de datos preexistentes a gran escala sobre el desplazamiento interno, así como las encuestas y los estudios cualitativos con objetivos geográficos, para comprender mejor qué grupos de personas desplazadas internas seguían desplazados por el conflicto en Iraq y por qué.³⁹ Si bien los conjuntos de datos no eran completamente comparables, el informe resultante arroja luz sobre las razones subyacentes por las que el desplazamiento se ha prolongado en el caso de algunas personas desplazadas internas y las circunstancias que podrían dar lugar a situaciones prolongadas en el caso de otros. Por ejemplo, el análisis puso de relieve la forma en la que la prestación insuficiente de servicios básicos en algunas zonas de retorno puede estar relacionada

con un patrón más amplio de disparidades de desarrollo que existía antes del conflicto con el ISIL.⁴⁰ Del mismo modo, los problemas relacionados con la cohesión social apuntaban al deseo de que un proceso de reconciliación formal o un procedimiento judicial abordaran la discriminación, la marginación o los ataques de represalia subyacentes en las zonas de retorno.⁴¹

En consecuencia, los actores están implementando proyectos multifacéticos que reconocen los factores múltiples que contribuyen a los retornos seguros y sostenibles voluntarios. Por ejemplo, en Ninewa, el proyecto «Estabilización de los medios de vida en Ninewa» de GIZ tiene por objeto crear oportunidades de medios de subsistencia para los jóvenes que contribuyan a la cohesión social y a la consolidación de la paz.⁴² El proyecto también incluye el monitoreo de acuerdos de paz locales y la cohesión social en general, y la coordinación de proyectos internacionales para consolidar la paz en la zona a través del Grupo de Trabajo Paz y Reconciliación, creado en octubre de 2018. Asimismo, los programas del Servicio de Financiación para la Estabilización del PNUD destinados a la reparación de la infraestructura pública, la prestación de servicios esenciales y el apoyo a los medios de subsistencia⁴³ se complementan con actividades de cohesión social que facilitan el diálogo y los acuerdos de paz mediante mecanismos de paz locales que incluyen a los jóvenes, los grupos de mujeres, los medios de comunicación y los dirigentes religiosos.

Quizás uno de los impedimentos más difíciles para abordar el desplazamiento interno prolongado en Iraq haya sido la preferencia política por el regreso de las personas desplazadas internas en un contexto en el que no todos pueden o quieren hacerlo. En consecuencia, no hay suficientes datos o análisis sobre la integración local o el reasentamiento, aunque un número considerable de personas desplazadas internas están, de hecho, en proceso de integración local. Para subsanar esta laguna en materia de integración local, la OIM en Iraq, el Grupo de Trabajo de Retornos y Social Inquiry elaboraron un marco de investigación basado en ocho de los criterios del Marco de soluciones duraderas del IASC para evaluar qué factores específicos

hacen que una localidad sea «propicia» para la integración desde la perspectiva de las personas desplazadas internas, la comunidad en general y las autoridades locales en las gobernaciones de Sulaymaniyah y Bagdad.⁴⁴ El informe del estudio piloto⁴⁵ se utilizó como base del trabajo de promoción con el Gobierno en las conversaciones sobre la integración local como solución duradera.

6. Lecciones aprendidas

Cuando las operaciones de emergencia se convirtieron en soluciones duraderas, los agentes humanitarios se dieron cuenta de que era necesario adaptar sus instrumentos de recopilación y análisis de datos para incorporar cada vez más la información que necesitaban los actores de desarrollo, consolidación de la paz y estabilización. En particular, las investigaciones pusieron de relieve el hecho de que el Marco de soluciones duraderas del IASC no captaba adecuadamente los indicadores relacionados con la cohesión social, las aspiraciones personales o los sentimientos subjetivos de pertenencia, ya que estos son fundamentales para lograr soluciones duraderas en última instancia. Por ejemplo, el estudio en el que se analizaron colectivamente conjuntos de datos a gran escala para comprender el desplazamiento prolongado en Iraq complementó el Marco de soluciones duraderas del IASC con indicadores adicionales de marcos de migración e integración de refugiados y marcos de cohesión social y fragilidad.⁴⁶ GIZ e IMPACT, que controlan la cohesión social en las zonas de retorno mediante entrevistas mensuales con informantes clave, han llegado a la conclusión de que la medición de las percepciones es un método eficaz para calibrar la cohesión social.⁴⁷

Las personas desplazadas internas en Iraq comprenden grupos heterogéneos que se enfrentan a contextos únicos y, en última instancia, todas las soluciones tendrán que ser locales. Como parte de su planificación estratégica, el Grupo de Trabajo sobre soluciones duraderas tiene previsto elaborar un conjunto común de indicadores adaptados al contexto de Iraq, tomados, por ejemplo, de la

Biblioteca interinstitucional de indicadores de soluciones duraderas o de un marco nacional, para evaluar si las personas desplazadas internas han encontrado soluciones duraderas. Esos indicadores pueden ser supervisados por múltiples actores individualmente, por ejemplo, mediante estudios a largo plazo que incluyan encuestas en los hogares para evaluar los progresos realizados. Estos últimos también pueden analizarse a nivel institucional para determinar, por ejemplo, si los mecanismos de indemnización satisfacen efectivamente las necesidades de las personas desplazadas internas, y a nivel local o de zona para evaluar el acceso de las personas desplazadas internas a los servicios básicos, la existencia de oportunidades de subsistencia y las cuestiones de cohesión de la comunidad. Los datos de los censos gubernamentales también desempeñan un papel fundamental en el suministro de datos demográficos de referencia.⁴⁸ Por ejemplo, las herramientas que se incluyen en el ejemplo se centran únicamente en las olas de desplazamiento más recientes relacionadas con el conflicto con el ISIL. Dado que los desplazamientos anteriores no se incluyeron en las estadísticas oficiales, los organismos humanitarios cuentan solo con la información en los datos existentes. Tampoco hay cifras oficiales sobre el desplazamiento por desastres. Las organizaciones internacionales están colaborando con las autoridades gubernamentales, en particular con las oficinas de estadísticas,⁴⁹ para implementar las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de personas desplazadas internas,⁵⁰ con el fin de aumentar la capacidad nacional de mantener las estadísticas oficiales sobre desplazamientos. Esa información puede ayudar al Estado, los donantes y otros actores a determinar las necesidades prioritarias de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento en su evolución.

En definitiva, lo que pueden lograr los datos y la evidencia tiene límites. Demasiada información puede ser abrumadora y complicar la tarea de priorizar las acciones más importantes necesarias para ayudar a las personas desplazadas internas a mejorar sus vidas. Los sistemas de datos también deben evolucionar y adaptarse a los contextos cambiantes. Por

ejemplo, el Índice de Retornos se creó para priorizar los lugares de retorno que necesitan más asistencia, mientras que la investigación sobre la integración local surgió cuando los retornos se hicieron más lentos y los actores tuvieron que entender las necesidades de las personas desplazadas internas en riesgo de desplazamiento prolongado. En última instancia, las medidas para hacer frente al desplazamiento interno prolongado requieren voluntad política. El Grupo de Trabajo de Soluciones Duraderas, respaldado por pruebas contundentes, constituye una plataforma para crear una voluntad política concertada entre los funcionarios del gobierno y la comunidad internacional en su conjunto para hacer frente al desplazamiento interno prolongado en Iraq.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

El fin del desplazamiento no puede equipararse con el retorno físico al lugar de origen. El desplazamiento suele romper el contrato social con el Estado, que puede tardar años en reconstruirse. Las personas desplazadas

internas necesitan recuperar el acceso a sus derechos sin discriminación y en condiciones de seguridad y dignidad. Para hacer frente a las situaciones de desplazamiento prolongado es preciso determinar las causas subyacentes que bloquean la capacidad de las personas desplazadas internas de mejorar gradualmente sus vidas. La recopilación y el análisis de datos exhaustivos y longitudinales pueden ayudar a las autoridades gubernamentales y a otros interesados a identificar los posibles obstáculos que conducen al desplazamiento prolongado. El ejemplo de Iraq muestra cómo puede ser necesario elaborar marcos e instrumentos específicos para atender a las necesidades de contextos concretos y ampliarlos para abordar las necesidades de información que requiere una amplia gama de actores para fundamentar una estrategia nacional de soluciones duraderas que abarque efectivamente las actividades humanitarias, de desarrollo, de consolidación de la paz y de estabilización.



Irak. Ali, de 34 años, se sienta con su hija de dos años, Yara, fuera de su tienda en el campamento de Bardarash. © CARE Fatima Azzeh | 2019

Notas finales

- 1 IDMC, 'Iraq: Solutions to Displacement within Reach', *2020 Global Report on Internal Displacement (GRID)* (IDMC 2020) 37 <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 2 OCHA, 'Humanitarian Response Plan Iraq' (United Nations 2020) 95.
- 3 IOM, 'Iraq' (*DTM*, 1 de agosto de 2020) <<https://dtm.iom.int/iraq>> consultado el 5 de octubre de 2020.
- 4 CCCM Cluster Iraq, 'Iraq CCCM Overview' (August 2020) <https://data2.unhcr.org/en/situations/iraq_cccm>.
- 5 Según publicó *The New Humanitarian*, el Consejo de Seguridad Nacional de Iraq decidió cerrar todos los campamentos de desplazados internos en julio de 2019 en una decisión denominada «Resolución 16», aunque esta decisión no es pública ni ha sido aprobada por el Parlamento. Federica Marsi, 'Nowhere to Go: Mosul Residents in Limbo as Camps Close' (*The New Humanitarian*, 11 March 2020) <<https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/03/11/mosul-iraq-residents-in-limbo-camps-close>> consultado el 1 de septiembre de 2020.
- 6 Ministry of Migration and Displacement, 'National Policy on Displacement' (Government of Iraq 2008).
- 7 El GTR, cuya presidencia ejerce la OIM y copresidencia el Comité Internacional de Rescate (CIR), comprende agencias de las Naciones Unidas (que trabajan en carteras humanitarias y de recuperación), el CICR, las ONG internacionales y las ONG nacionales. Además, asisten a las reuniones el Ministerio de Migración y Desplazamiento (MOMD, según su acrónimo en inglés), el Centro Conjunto de Coordinación y Vigilancia (CCCV), el Centro Conjunto de Coordinación de Crisis (CCC), los donantes y las instituciones multilaterales. 'Returns Working Group' (*Iraqrecovery*) <<http://iraqrecovery.org/RWG>> consultado el 23 de septiembre de 2020.
- 8 Marsi (n 5).
- 9 IOM Iraq, 'What's DTM?' (IOM) <<http://iraqdtm.iom.int/Home/About>> consultado el 23 de septiembre de 2020.
- 10 IOM Iraq, Returns Working Group and Social Inquiry, 'Reasons to Remain: Categorizing Protracted Displacement in Iraq' (IOM 2018) 7.
- 11 IOM Iraq and Georgetown University, 'Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Moving in Displacement' (IOM 2019).
- 12 IOM Iraq, 'Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Experiences Applying to Compensation' (IOM 2019).
- 13 IOM Iraq and Georgetown University (n 11).
- 14 Rochelle Davis and Salma Al-Shami, 'Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Experiences of Female-Headed Households' (IOM Iraq 2020).
- 15 Georgetown University and IOM Iraq, 'Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq' (*Iraqrecovery*) <<http://iraqrecovery.org/durablesolutions/>> consultado el 5 de octubre de 2020.
- 16 IOM Iraq and Georgetown University, 'Access to Durable Solutions Among IDPs in Iraq: Four Years in Displacement' (IOM 2019) 30.
- 17 *ibid* 32.
- 18 JIPS, 'The Use of Profiling in the Kurdistan Region of Iraq: Erbil, Duhok & Sulaymaniyah' (JIPS 2016) 2.
- 19 Los procesos se basaron en un relevamiento por muestreo de hogares, debates en grupos de discusión, entrevistas con informantes clave y análisis de datos. *ibid* 7.
- 20 *ibid* 13.
- 21 Erbil Refugee Council and others, 'Displacement as Challenge and Opportunity: Urban Profile of Refugees, Internally Displaced Persons and Host Community' 2016 (57). Disponible en: <https://jips.org/jips-publication/profiling-report-erbil-iraq-2016/>
- 22 *ibid* 28.
- 23 JIPS (n 18) 16.



Mongolia. El hogar de los pastores recibe un kit de cuidado de animales para evitar la pérdida de sus animales como resultado del clima extremo. © Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia | 2020

Mongolia

Financiación basada en previsiones para evitar el desplazamiento por desastres

Contexto

En los últimos veinte años, Mongolia ha sido testigo de una importante migración del campo a la ciudad, ya que los pastores nómades buscan alternativas a sus medios de vida tradicionales, que son cada vez más difíciles de mantener debido a los efectos del cambio climático, combinados con la intensificación de la producción ganadera y la disminución de pastizales para el pastoreo.¹ En particular, los pastores luchan para prepararse para los «dzuds» secuenciales, un peligro natural común en Asia central y del este causado por la sequía estival, seguida de temperaturas invernales extremas acompañadas de intensas nevadas y vientos

fuertes. La falta de agua en el verano dificulta a los pastores almacenar forraje para ayudar a su ganado a sobrevivir a las condiciones heladas del invierno. Por ejemplo, después de tres *dzuds* consecutivos entre 1999 y 2002, los pastores mongoles perdieron en conjunto el 25% del ganado de la nación, y unos 11 millones de animales murieron a causa de las temperaturas extremadamente bajas.² En definitiva, al menos 12.000 familias perdieron la totalidad de sus rebaños y otras miles cayeron en la pobreza.³

El desplazamiento por desastres relacionado con peligros de inicio lento suele ser un proceso gradual y multicausal de empobrecimiento y despojo.⁴ En consecuencia, puede ser difícil distinguir las

vulnerabilidades y necesidades específicas de los pastores desplazados de las personas pobres de las grandes ciudades que buscan mejores oportunidades de empleo o educación.⁵ El Organismo Nacional de Gestión de Emergencias de Mongolia (NEMA, según su acrónimo en inglés) y la OIM están utilizando la Matriz de seguimiento de los desplazamientos (DTM, según su acrónimo en inglés) para elaborar un estudio de referencia sobre los desplazamientos en Mongolia relacionados con el cambio climático y los desastres, a fin de informar las futuras actividades de respuesta a las emergencias.⁶

Al no tener suficiente o ningún ganado para sostenerse, la mayoría de los pastores desplazados internos no tiene otra opción que abandonar el campo para vivir en asentamientos de tiendas de campaña empobrecidos e informales en las afueras de las zonas urbanas. Muchos de estas personas desplazadas internas carecen de los documentos nacionales de identidad necesarios que les permiten acceder a los servicios gubernamentales básicos de educación y salud. Los niños desplazados también se enfrentan a la ansiedad y al miedo asociados a verse forzados a abandonar sus hogares.⁷ Además de atender estas necesidades de protección y asistencia, los organismos de ayuda están asistiendo a los pastores desplazados en zonas urbanas para que diversifiquen sus opciones de subsistencia.⁸

La mejora de las actividades relacionadas con el cambio climático y la RRD también tiene por objeto aumentar la resistencia de los pastores, lo que puede contribuir a reducir el riesgo de desplazamientos futuros. En 2019, el Gobierno de Mongolia recibió 3 millones de dólares de los EE. UU. del Fondo Verde para el Clima de la CMNUCC, para poner en práctica un proyecto de tres años de adaptación al cambio climático que abarca la ganadería y la agricultura.⁹ La Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia ayuda a los pastores vulnerables, mediante proyectos que construyen refugios para los animales, fomentan el almacenamiento de heno y piensos para el invierno, y apoyan el desarrollo de fuentes de ingresos alternativas, como la producción de productos lácteos y de cuero.¹⁰ En los últimos años, los colectivos de pastores, conocidos como «grupos de usuarios de pastos», también han

estado aunando sus recursos¹¹ para fortalecer su capacidad de adaptación a las condiciones climáticas cambiantes que se prevé se intensificarán en el futuro.¹²

Descripción de la práctica

A pesar de los importantes esfuerzos realizados para aumentar la resistencia de los pastores a los *dzuds*, muchas familias vulnerables se enfrentan a un riesgo real de pérdida de ganado que podría contribuir a la pobreza posterior y al posible desplazamiento a los barrios marginales urbanos. Consciente de la naturaleza previsible de los *dzuds*, el Gobierno de Mongolia se ha asociado con la Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia, con el apoyo de la Cruz Roja Británica y el Centro Climático de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (RCCC, según su acrónimo en inglés), para utilizar la financiación basada en las previsiones (FbF) a fin de reducir la pérdida de ganado mediante la entrega de fondos humanitarios, antes de que lleguen las condiciones climáticas invernales extremas.

En 2017, Mongolia fue uno de los primeros países en poner a prueba la FbF, que depende del fondo de Acción basado en previsiones de la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), gestionada en el marco del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF, según su acrónimo en inglés). La implementación de la FbF comenzó con la redacción de una estrategia de múltiples interesados, denominada Protocolo de Acción Temprana, en la que se establecen los objetivos de la acción temprana y se asignan funciones y responsabilidades a cada actor con mucha antelación a un posible *dzud*. La Agencia Nacional de Meteorología y Monitoreo Ambiental de Mongolia (NAMEM, según su acrónimo en inglés) colabora con el Centro del Clima de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para elaborar un modelo de activación basado en los datos del NAMEM para evaluar cuándo y dónde es probable que se produzca un fenómeno de *dzud* extremo.¹³ Una vez que se alcanza el punto de activación, el DREF autoriza en forma automática el nivel de financiación predeterminado para las actividades de preparación y acción temprana establecidas en

“I received MTN 240,000 from the Mongolian Red Cross Society when I had nothing to feed my livestock with. It really helped me, thank you.”

Shurentsetseg D., Bornuur som, Tuv province¹

1 IFRC, ‘Forecast-Based Financing for Vulnerable Herders in Mongolia’ (n 15).

el Protocolo de Acción Temprana. La Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia trabaja entonces con el Organismo Nacional de Gestión de Emergencias para informar a los «soums» (autoridades municipales) y a las filiales locales de la Cruz Roja sobre las posibles condiciones de *dzud* y la inminente entrega de fondos. Se pide a esos actores locales que seleccionen a los beneficiarios más vulnerables y que ayuden a llevar a cabo las actividades necesarias. Así pues, toda la práctica exige un esfuerzo concertado de múltiples interesados, a todos los niveles, para garantizar una respuesta oportuna y eficiente.

El Protocolo de Acción Temprana para los *dzuds* de Mongolia de junio de 2019, que es válido por cinco años, establece un presupuesto de 250.000 francos suizos para proporcionar kits de nutrición para el ganado y subvenciones en efectivo sin condiciones a 1.000 hogares vulnerables. El Banco Khan distribuye las subvenciones en efectivo directamente a los hogares, que tienen la libertad de decidir cómo satisfacer mejor sus necesidades, ya sea comprando heno o forraje para sus animales o medicinas para un miembro de la familia. Las acciones tempranas apuntan a las provincias más afectadas de toda Mongolia y deben completarse en un período de dos meses.¹⁴ Al momento de redactar el presente informe, la financiación basada en las previsiones se había entregado dos veces en Mongolia antes del inicio de los *dzuds*, y las medidas tempranas beneficiaron a un total de 3.000 hogares de pastores entre 2017 y 2018, y entre 2019 y 2020. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aplicó conjuntamente el segundo grupo de medidas tempranas.

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

Unas 4.050 personas de 1.000 hogares de pastores vulnerables de Mongolia recibieron dinero en efectivo y kits de cuidado de animales sin condiciones, lo que redujo la cantidad de muertes de animales en sus rebaños, que son su única fuente de ingresos y alimentos. Si bien las intervenciones no evitaron todas las muertes de ganado, sí tuvieron un impacto modesto durante la primera intervención. No se dispone de una evaluación de la segunda entrega de fondos, ni de las repercusiones que podría haber tenido sin los aportes combinados de ambos grupos de intervenciones junto con otras intervenciones humanitarias y de desarrollo en curso.

4. Participación de las personas desplazadas internas

La participación de la comunidad es un componente esencial de la elaboración de los Protocolos de Acción Temprana utilizados en la financiación basada en previsiones. En el caso de Mongolia, las filiales de nivel medio de la Sociedad de la Cruz Roja trabajaron con las autoridades locales «soums» para realizar evaluaciones de riesgos dirigidas por la comunidad. Mediante entrevistas con pastores potencialmente afectados, las evaluaciones pudieron identificar los efectos primarios de anteriores *dzuds* y documentar su evolución a lo largo del tiempo. Por ejemplo, aunque las anteriores actividades de respuesta de emergencia a los *dzuds* habían incluido el

forraje, en el momento en que se entregó, la salud de los animales se había deteriorado hasta tal punto que no podían digerir el alimento.

Los pastores también explicaron las dificultades que encontraban para almacenar niveles adecuados de forraje que les permitieran atravesar los duros inviernos e hicieron hincapié en que el suministro de minerales y vitaminas al ganado era de importancia crítica para su supervivencia. Dijeron que la asistencia en efectivo los ayudaría a comprarles a los proveedores locales forraje adicional y otros suministros esenciales, incluso para sus necesidades personales.¹⁵ Un número de teléfono de quejas también facilitó la continua retroalimentación y la participación de la comunidad durante la ejecución del proyecto. Consciente de las prioridades de las comunidades y las razones que las sustentan, el Protocolo de Acción Temprana diseñó intervenciones para reducir los impactos negativos de los *dzuds*, centrándose específicamente en estas necesidades identificadas.

5. Problemas

A pesar de su éxito, uno de los mayores desafíos para la acción temprana en Mongolia es responder a la escala de impactos de los *dzuds*, que superan ampliamente la capacidad actual. En enero de 2020, alrededor del 70% del país se vio afectado por graves condiciones invernales y se enfrentó a impactos negativos de distintos grados. La Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia solicitó apoyo financiero adicional del DREF. Sin embargo, para garantizar que los hogares más vulnerables cuenten con las herramientas necesarias para evitar la posible pobreza y el consiguiente desplazamiento, otros actores deben integrar la acción temprana en sus programas existentes y abrir nuevas rutas de financiación.¹⁶ Al mismo tiempo, las medidas de acción temprana deben ir acompañadas de medidas de fomento de la capacidad de recuperación, como la diversificación de los medios de vida, para garantizar un impacto a más largo plazo.

En términos más generales, la tentativa de evitar el desplazamiento por desastres es compleja dada su naturaleza multicausal y el

hecho de que la resiliencia, en particular en el contexto de los acontecimientos de inicio lento o cíclicos, puede desgastarse gradualmente con el tiempo. Además, no siempre se reconoce el desplazamiento como riesgo específico en las estrategias de reducción de riesgos de desastres y del cambio climático, lo que provoca la pérdida de oportunidades de abordar cuestiones subyacentes que podrían evitar el desplazamiento por desastres.¹⁷ Incluso cuando se reconoce el desplazamiento, es difícil evaluar hasta qué medida se ha evitado el desplazamiento.

6. Lecciones aprendidas

La FbF va más allá de la entrega temprana de financiación humanitaria. La arquitectura del programa contribuye a una mejor comprensión común de los motores del desplazamiento y los factores subyacentes que lo afectan. Las evaluaciones dirigidas por la comunidad, en particular, son el núcleo de las intervenciones específicas del Plan de Acción Temprana. En Mongolia, esta información ha ayudado a determinar el momento en el que deben activarse las acciones tempranas, y qué intervenciones específicas serían más eficaces. Dado que los pastores en Mongolia hacen pastar a sus animales en vastos territorios, la capacidad de las filiales locales de la Cruz Roja de identificar y reunir información sobre los beneficiarios, conectarse con las autoridades locales y distribuir la ayuda, fue importante para el diseño y la ejecución de las intervenciones de acción temprana. Consciente de su papel fundamental, la Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia capacitó a más de 300 voluntarios en todo el país después de la primera activación de la FbF para garantizar que los futuros voluntarios estuvieran familiarizados con el plan operativo y las normas de seguridad y, de ese modo, garantizar una prestación de la asistencia aún más rápida y eficiente.¹⁸

La implementación eficiente, para ser exitosa y eficaz, también exige la cooperación con las autoridades competentes tanto a nivel nacional como local. Gracias a su fuerte vínculo con el Organismo Nacional de Gestión de Emergencias, la Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia pudo recibir la aprobación y el apoyo

de ese organismo para el Protocolo de Acción Temprana. La FbF también favoreció la coordinación con la FAO en la aplicación de acciones tempranas basadas en el mismo mapeo de los *dzuds*, y fomentó el intercambio de información con otros socios, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Por último, el proceso de la FbF permite hacer revisiones y mejoras. Tomando como base la experiencia del invierno 2017 a 2018, la Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia y el Organismo Nacional de Gestión de Emergencias revisaron el Protocolo de Acción Temprana de 2019 para perfeccionar el cálculo de activación, con el fin de garantizar que la entrega de fondos solo se iniciara por condiciones meteorológicas extremas. El nuevo cálculo exige que al menos el 20% de tres o más provincias se enfrenten a un riesgo elevado, en lugar de hacerlo cada vez que se alcance el umbral.¹⁹ Para garantizar la continuidad y reducir las posibles demoras administrativas, se decidió también que se concertara un acuerdo de contrato a largo plazo con un proveedor de servicios financieros para distribuir los subsidios en efectivo.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

La fortaleza del modelo radica, particularmente, en su previsibilidad. Muchos fenómenos meteorológicos son estacionales y, por lo tanto, previsibles. La planificación y la financiación acordadas previamente para la FbF permiten a todos los actores actuar con rapidez antes de un evento previsto. En Mongolia, las medidas de acción tempranas han permitido a los actores anticipar los impactos de los *dzuds*, sobre la base de información científica y evaluaciones de la comunidad. Esas medidas tempranas reforzaron repetidamente la resiliencia de los pastores vulnerables en riesgo de desplazamiento, ya que redujeron algo la muerte del ganado durante dos *dzuds* sucesivos, en un periodo de tres años. Si bien no debe exagerarse el impacto de la FbF, dada la actual falta de pruebas disponibles, el ejemplo pone de relieve por qué el desplazamiento por desastres y el desplazamiento de zonas rurales a urbanas no son inevitables.²⁰

Mongolia. Un pastor alimenta su débil ganado con un bloque mineral en el *soum* de Bornuur, provincia de Tuv.
© Sociedad de la Cruz Roja de Mongolia | 2018



Notas finales

- 1 Simon Shoening, 'Lessons from Internal Climate Migration in Mongolia' [2020] Forced Migration Review 22. Emily Kwong, 'The Deadly Winters That Have Transformed Life for Herders in Mongolia' (*NPR.org*, 29 de julio de 2019) <<https://www.npr.org/2019/07/29/737990796/the-deadly-winters-that-have-transformed-life-for-herders-in-mongolia>> consultado el 24 de marzo de 2020.
- 2 IFRC, 'Mongolia: Dzud Early Action Protocol Summary' (IFRC 2019).
- 3 *ibíd.*
- 4 Este ejemplo se basa en la investigación sobre los pastores desplazados internamente en Kenia, en la que se llegó a la conclusión de que «el desplazamiento interno es un proceso de empobrecimiento caracterizado por una alteración fundamental de la vida, y los pastores no son una excepción. ... Su desplazamiento está vinculado esencialmente con la pérdida del ganado, pero la falta de acceso a la tierra, a los recursos y a los mercados también contribuye a la inaccesibilidad de su espacio de vida natural». Nina Schrepfer and Nina Caterina, 'On the Margin: Kenya's Pastoralists' (IDMC 2014) 6 <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201403-af-kenya-on-the-margin-en.pdf>> consultado el 4 de abril de 2020.
- 5 Para consultar un análisis sobre la multicausalidad, en particular en contextos de desastre de inicio lento, véase Envoy of the Chair of the Platform on Disaster Displacement, 'Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change' (PDD 2020) Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement 16–17.
- 6 OIM, 'IOM, Mongolia Build Displacement Tracking Capacity to Face Disasters' (*PreventionWeb*, 5 de julio de 2019) <<https://www.preventionweb.net/go/66457>> consultado el 24 de marzo de 2020.
- 7 IFRC, 'Disasters and Displacement in a Changing Climate: The Role of Asia Pacific National Societies' (IFRC 2018) 27 <<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/12/2018-IFRC-Climate-Change-Disasters-Displacement-Report-LR.pdf>> consultado el 24 de marzo de 2020.
- 8 Victoria Bannon, 'Strengthening IFRC Responses to Internal Displacement in Disasters: Challenges and Opportunities' (IFRC 2019) Summary Report 21 <<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2019/11/IDP-Summary-Report-Final-LR.pdf>> consultado el 24 de marzo de 2020.
- 9 UNDP, 'Mongolia Achieves a Milestone in National Adaptation Planning' (*UNDP Climate Change Adaptation*, 21 de marzo de 2019) <[mongolia-achieves-milestone-national-adaptation-planning](https://www.un.org/press/en/2019/03/20190321-mongolia-achieves-milestone-national-adaptation-planning)> consultado el 24 de marzo de 2020.
- 10 Burson y Simperingham (n 5) 18.
- 11 Nina Wegner, 'Mongolia: Facing Climate Change Collectively' (17 de octubre de 2016) <<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/10/mongolian-herders-collectivize-adapt-climate-chag-161004101523157.html>> consultado el 16 de abril de 2020.
- 12 UNDP (n 8).
- 13 Como se establece en el Protocolo de Acción Temprana, el mapa de riesgos de *dzud* del NAMEM se basa en 11 criterios diferentes, como el índice de sequía y la profundidad de la nieve, para evaluar cinco niveles diferentes de riesgo. Si tres o más provincias se enfrentan a niveles muy altos de riesgo en más del 20% de su territorio, se activa automáticamente la acción temprana. Para más detalles, véase IFRC, 'Mongolia: Dzud Early Action Protocol Summary' (n 2).
- 14 IFRC, 'Mongolia: Dzud Early Action Protocol Summary' (n 2).
- 15 IFRC, 'Emergency Plan of Action (EPoA) Mongolia: Severe Winter'.
- 16 *ibíd.*
- 17 Envoy of the Chair of the Platform on Disaster Displacement (n 5) 27.
- 18 *ibíd.*
- 19 IFRC, 'Forecast-Based Financing for Vulnerable Herders in Mongolia'.
- 20 IFRC, 'How Forecast Based Action Contributes to Prevent the Conditions Leading to Internal Displacement: The Case of Mongolia Dzud' (GP20 Steering Group, Ginebra, 9 de marzo de 2020).



Nepal. Una capacitación con todos los interesados a nivel de distrito, los organismos gubernamentales y los representantes de las organizaciones para personas con discapacidad del distrito de Dolakha. Fue facilitado por un representante de un miembro de la Federación Nacional de Discapacitados. © Federación Nacional de Discapacitados Prashant Jha | 2017

Nepal

Desarrollo de experiencia en diseño que incluya la discapacidad en la preparación, respuesta y recuperación ante desastres

1. Contexto

El devastador terremoto de 2015 en Nepal dañó o destruyó más de 712.000 casas, y dejó a unos 2,6 millones de personas sin hogar y desplazadas.¹ El desastre dejó más de 22.000 heridos y discapacitados.² Aunque las personas con discapacidades se vieron muy afectadas, solían carecer de información suficiente sobre los procesos de recuperación y reconstrucción institucionales o quedaban totalmente excluidas.³ La falta de diálogo y cooperación entre los actores del sector de la discapacidad y los representantes del sector público y privado obstaculizó aún más la inclusión de las personas con discapacidades en los procesos de políticas y planificación de los gobiernos y los organismos de respuesta a los

desastres.⁴ En consecuencia, las capacidades de las personas con discapacidades, y sus respectivas organizaciones, no han recibido el reconocimiento suficiente en Nepal, lo que los ha obligado a enfrentar barreras físicas, actitudinales e institucionales para participar en los procesos de toma de decisiones relacionados con la reconstrucción en casos de desastre.⁵

2. Descripción de la práctica

En 2016 a 2017, la Federación Nacional de Discapacitados de Nepal (NFDN, según su acrónimo en inglés) capacitó a 17 líderes de Organizaciones de Personas con Discapacidad (OPD) en normas de refugio y asentamiento para garantizar que todas las fases de la gestión

de desastres, desde la preparación hasta una «mejor reconstrucción» incluyeran a las personas con discapacidad.⁶ El proyecto se implementó en colaboración con organismos del gobierno, otras OPD y socios, incluido Christian Blind Mission (CBM) International.

A continuación, los líderes de la OPD capacitaron a 270 interesados de ocho distritos afectados por el terremoto, entre los que había otros miembros de la OPD, funcionarios distritales y municipales, miembros de comités locales de gestión de desastres, representantes de la policía, el ejército y los medios de comunicación, así como actores humanitarios.⁷ Posteriormente, las personas capacitadas formaron un Grupo de recursos que sigue trabajando en conjunto como comunidad de práctica en el valle de Katmandú, promoviendo normas de accesibilidad basadas en los principios de diseño universal.⁸

Cómo promover la participación y la igualdad de oportunidades en la programación de alojamiento

Recomendaciones generales del manual «Todas las personas bajo un mismo techo» (IFRC, CBM, HI, 2015):⁹

- Asegurar que las personas con discapacidades y sus respectivas organizaciones puedan participar activamente en todo el ciclo del programa.
- Brindar información en múltiples formatos accesibles.
- Planificar las reuniones para que sean inclusivas para las personas con discapacidad, incluidas instalaciones accesibles, la provisión de alojamiento razonable y transporte hasta el lugar.
- Garantizar que los mecanismos de seguimiento y devolución sean inclusivos
- El diseño de alojamiento, incluidas las instalaciones sanitarias, debe seguir los principios de diseño universal.

Los miembros del Grupo de recursos han contribuido a los diálogos intersectoriales e intergubernamentales, a niveles nacional y local, para informar sobre los esfuerzos destinados a brindar alojamientos, viviendas, asentamientos y servicios para las

personas desplazadas con discapacidades e involucrándolas. Por ejemplo, entre las actividades del Grupo de recursos se encuentra la realización de más de 150 auditorías de accesibilidad. Estas auditorías verifican, entre otras cosas, que las personas con diferentes tipos de discapacidades puedan participar en las actividades diarias y moverse dentro y fuera de las viviendas o alojamientos. Las evaluaciones también examinan cuestiones intersectoriales, como el diseño de edificios accesibles, la topografía, la disposición de las instalaciones sanitarias y los servicios públicos, así como las oportunidades de acceder a servicios y empleos fuera de la zona de alojamiento o asentamiento. Los miembros del Grupo de recursos también contribuyeron con asesoramiento experto en materia de políticas y directrices de desarrollo, apoyaron la sensibilización del personal de la construcción y prestaron apoyo a los entes gubernamentales para el fomento de capacidad técnica.¹⁰

3. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Un criterio de la vivienda adecuada es que debe ser accesible para quienes tienen derecho a ella. De este modo, para resguardar la igualdad de derechos, el diseño de la vivienda debe tener en cuenta las necesidades específicas de determinados grupos de personas desplazadas internas, incluidas las personas con discapacidad.¹¹ Las personas desplazadas internas son los más indicados para asesorar sobre sus necesidades específicas. De este modo, garantizar la participación significativa de las personas desplazadas internas en el diseño y la promoción de normas para alojamientos y asentamientos de emergencia puede ser un factor clave para la elaboración de respuestas apropiadas, después de los desastres. Esta práctica destaca la importancia de dar espacio, el reconocimiento y apoyo al liderazgo y la experiencia de las OPD locales, y de garantizar que los expertos técnicos, los encargados de formular políticas y los profesionales de los diferentes sectores y niveles de gobierno también estén bien al tanto de las prácticas de reconstrucción, en caso de desastre, que incluyan la discapacidad.

Notas finales

- 1 Shelter Cluster, 'Nepal Factsheet' (Shelter Cluster 2015) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nepal_3.pdf> consultado el 24 de junio de 2020; IDMC, 'Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016' (IDMC 2016) 17–18 <<https://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 2 Austin Lord and others, 'Disaster, Disability, & Difference: A Study of the Challenges Faced by Persons with Disabilities in Post-Earthquake Nepal' (UNDP Nepal, Social Science Baha and National Federation of Disabled-Nepal 2015 2015) 37 <https://www.un.org/disabilities/documents/2016/Disaster-Disability-and-Difference_May2016_For-Accessible-PDF.pdf>.
- 3 CBM International, Handicap International and International Disability Alliance, 'Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action: Case Studies Collection' (CBM International, Handicap International, the International Disability Alliance 2019) 29 <https://www.cbm.org/fileadmin/user_upload/Publications/Case_studies_Inclusion_of_persons_with_disabilities_in_humanitarian_action_CBM_HI_IDA.pdf> consultado el 24 de junio de 2020.
- 4 Lord and others (n 2).
- 5 *ibid* 32.
- 6 Se utilizó el manual «Todas las personas bajo un mismo techo» como guía técnica, que abarca la inclusión de las personas con discapacidad en todas las fases del manejo de desastres, desde la preparación hasta la recuperación. Véase IFRC, CBM and Handicap International, 'All Under One Roof: Disability-Inclusive Shelter and Settlements in Emergencies' (IFRC, CBM and Handicap International 2015) <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/All-under-one-roof_EN.pdf> consultado el 24 de junio de 2020.
- 7 *ibid*.
- 8 Los siete principios de diseño universal son: uso equitativo, flexible, simple e intuitivo, información perceptible, tolerancia al error, mínimo esfuerzo físico y adecuado tamaño de aproximación y uso. Bettye Rose Connell and others, 'The Principles of Universal Design' (Center for Universal Design, NC State University 1997).
- 9 Véanse también las fichas de tareas sobre los lugares de alojamiento en Humanitarian Hands On Tool (HHOT) de CBM para trabajadores humanitarios. CBM, 'Step-by-Step Practical Guidance on Inclusive Humanitarian Fieldwork' (CBM) <<https://hhot.cbm.org/en/topic/shelter>> consultado el 3 de agosto de 2020.
- 10 CBM, borrador de Plantilla de estudio de caso para las Directrices del IASC sobre la inclusión de personas con discapacidad en la acción humanitaria, Proyecto de plantilla de estudio de caso (sin publicar, en archivo).
- 11 OHCHR and UN HABITAT, 'The Right to Adequate Housing' (United Nations 2014) 21 (Rev.1) <https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf> consultado el 4 de noviembre de 2020."plainCitation": "OHCHR and UN HABITAT, 'The Right to Adequate Housing' (United Nations 2014



2017. “Fue una capacitación de concienciación y sensibilización con todos los interesados a nivel de distrito, los organismos gubernamentales y los representantes de las OPD en el distrito de Dolakha sobre la AUOR que fue facilitada por un representante de la organización miembro de la NFDN”
© Sr. Prashant Jha - Oficial de Administración y Finanzas, NFDN

Níger

Proceso de consulta para aprobar una ley nacional sobre el desplazamiento interno

1. Contexto

Antes de que el conflicto en las fronteras de Níger con Malí y Nigeria forzara a las personas a huir de sus hogares en 2015, la sequía y las inundaciones habían sido los principales determinantes del desplazamiento interno en el país.¹ La población de Níger ya se enfrentaba a una vulnerabilidad extrema vinculada a la inseguridad, la desertificación, los servicios sociales limitados y la inseguridad, lo que situaba a Níger en el último lugar del Índice de desarrollo humano, al tiempo que presentaba la tasa más alta de fertilidad.² Se estima que, en enero de 2020, 2,9 millones de personas necesitaban ayuda humanitaria, entre ellas 187.000 personas desplazadas internas (PDI) y 218.000

refugiados.³ En la actualidad, no se dispone de información detallada sobre las necesidades de las personas desplazadas internas, en comparación con otras poblaciones. Sin embargo, el Grupo temático sobre protección, que dirige el ACNUR, realiza un monitoreo periódico de la protección de las personas desplazadas internas y está evaluando hacer un ejercicio de caracterización que permita identificar esa información, para encontrar soluciones duraderas en la región de Diffa.⁴

En 2012, Níger ratificó la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala). En 2016, el gobierno de Níger creó el Ministerio de acción humanitaria y gestión de desastres («Ministère de l'Action Humanitaire et de la Gestion des

Catastrophes», en adelante Ministerio de acción humanitaria), que ahora coordina la respuesta humanitaria nacional a los desplazamientos internos, y reúne a otras autoridades de otros ministerios a cargo del registro civil, la protección de las mujeres y los niños y los derechos humanos. También se crearon grupos de trabajo temáticos en el nivel regional.⁵

2. Descripción de la práctica

En diciembre de 2018, Níger aprobó la Ley N° 2018-74 relativa a la protección y asistencia a los desplazados internos,⁶ que establece una norma mundial, ya que incluye una sólida protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Además del contenido de la ley, el propio proceso de desarrollo legislativo sirvió de modelo en términos de inclusión, amplitud y eficiencia.⁷ Antes de la aprobación de la ley, representantes del gobierno de Níger habían asistido a un programa regional de capacitación de instructores sobre derecho y política en abril de 2017, organizado por el ACNUR en Senegal, que despertó el interés en que Níger se convirtiera en el primer estado miembro de la Unión Africana (UA) en incorporar la Convención de Kampala en la legislación nacional.

Las primeras medidas de Níger para elaborar la ley sobre las PDI comenzaron en diciembre de 2017, cuando el Ministerio de Acción Humanitaria, respaldado por un consultor internacional recientemente contratado por el ACNUR con sede en la oficina de Niamey de este Alto Comisionado, presidió la reunión inaugural de un comité directivo interministerial creado para supervisar la redacción del proyecto de ley sobre las personas desplazadas internas (en adelante, Comité Directivo) con una composición variada.

Durante los primeros seis meses se sentaron las bases para crear un sentimiento de propiedad compartida del proceso, tanto en lo que respecta a entender la necesidad de contar con una ley sobre las personas desplazadas internas como a garantizar que las personas involucradas comprendieran sus respectivas funciones en el proceso. El consultor internacional y un experto jurídico

nacional realizaron un relevamiento de la legislación nacional existente referida al desplazamiento interno. En marzo de 2018, el Relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos realizó una visita oficial a Níger por invitación del gobierno y recomendó encarecidamente la aprobación de una ley nacional.⁸ Sobre la base de estas conclusiones colectivas, el Ministerio de Acción Humanitaria lideró entonces una serie de talleres con representantes de once ministerios, miembros del IASC nacional, autoridades locales, líderes tradicionales y los propios desplazados internos. En los talleres se presentó el marco normativo internacional sobre el desplazamiento interno y se destacaron los vacíos existentes en las leyes nigerinas que debían subsanarse para cumplir esas normas. El Ministerio de Acción Humanitaria también planteó sistemáticamente problemas relativos a los desplazamientos internos en discursos públicos para informar al público en general cuando viaja a Níger.

A continuación, se organizaron talleres para elaborar un texto borrador, con la participación activa de las personas desplazadas internas y el Ministerio de Acción Humanitaria, para garantizar que la ley nacional sobre los desplazados abordara las necesidades de estos grupos en Níger. El Equipo de trabajo sobre Derecho y Política del Grupo temático de protección mundial, copresidido por el ACNUR y la CNR, también proporcionó información sobre el proyecto de redacción. Finalmente, los representantes del gobierno revisaron el borrador final en un taller nacional.

A comienzos de noviembre de 2018, en un periodo extraordinario de sesiones del Comité Directivo se validó el borrador final, con la participación del Ministro de Acción Humanitaria, el Secretario general de gobierno de Nigeria, miembros del Comité técnico de validación de textos (COTEVET), representantes de siete ministerios y de la Asamblea Nacional, así como observadores internacionales, incluido el Grupo temático sobre protección.⁹

A continuación, un equipo técnico del gobierno facilitó el proceso de presentación de la ley al Consejo de gabinete y al Consejo de ministros, que aprobaron el proyecto de ley solo con



Participantes de la última sesión especial del Comité Directivo para validar el proyecto de ley sobre desplazados internos.

cambios menores. El Parlamento aprobó la ley en diciembre de 2018 con un apoyo sin precedentes del 98%, incluso el Grupo parlamentario opositor instó al gobierno a que diera al Ministerio de Acción Humanitaria el apoyo necesario para implementar la ley.¹⁰

3. Resultados para las personas desplazadas internas y otras personas

El principal resultado de este proceso ha sido la participación de un conjunto diverso de actores que ahora están más comprometidos con las cuestiones relativas a las personas desplazadas internas y más informados al respecto. En particular, los miembros del Comité Directivo, que ahora están bien versados en el proceso de elaboración de leyes y reglamentos nigerinos, saben cómo abordar la protección como cuestión interdisciplinaria.¹¹

La experiencia positiva del desarrollo de la ley sobre las PDI ha continuado durante la fase de implementación. Impulsada por su sentido de propiedad, la aprobación de la ley fue seguida de una rápida adopción de las directivas del

gobierno para respaldar su implementación, incluido un decreto para crear un comité de coordinación nacional. A partir de abril de 2020, la implementación de la ley sobre las personas desplazadas internas estuvo a cargo del Ministerio de Acción Humanitaria, con el respaldo de agentes internacionales y locales. Entre las actividades se cuenta la puesta en marcha de un programa de capacitación para representantes de los ministerios competentes y otros actores sobre la forma de aplicar la nueva ley.¹² El Ministerio también estaba trabajando con socios para elaborar una estrategia nacional de soluciones duraderas, crear un sistema nacional de recopilación y análisis de datos sobre las personas desplazadas internas, establecer planes regionales para ellos con las autoridades locales y movilizar recursos financieros y humanos suficientes para aplicar plenamente la ley.¹³ Las autoridades gubernamentales también han demostrado estar mejor informadas y motivadas para proteger los derechos de las PDI de manera más general, lo que, por ejemplo, ha contribuido a los esfuerzos de promoción para asegurar que las acciones de la autoridad local para reubicar a las personas desplazadas internas se hayan organizado en cumplimiento del nuevo marco jurídico de Níger.



El Ministro de Acción Humanitaria durante una visita a Tillabéri para reunirse con las autoridades locales y los desplazados internos como parte de los preparativos para el proyecto de ley sobre los desplazados internos.

4. Participación de las personas desplazadas internas

Algunos miembros del Comité Directivo Nacional viajaron a las regiones afectadas de Diffa y Tillabéri para asistir a debates de grupos de discusión con 1200 PDI y miembros de las comunidades de acogida, organizados por el Consejo Danés para los Refugiados (DRC, según su acrónimo en inglés), a través del Grupo de protección en colaboración con las autoridades locales.¹⁴ Durante los debates se pidió a los participantes que compartieran sus inquietudes, el tipo de asistencia que necesitaban y lo que les gustaría ver en la nueva ley. La RDC, junto con una ONG nacional, la Agencia Nigerina para el Tratamiento de la Delincuencia Juvenil (Agence Nigérienne pour le Traitement de la Délinquance Juvénile - ANTD), seleccionó a los participantes en consulta con los dirigentes tradicionales, procurando que la participación fuera lo más inclusiva posible, incluyendo a las mujeres, los jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad. El Grupo de protección tradujo los Principios rectores de los desplazamientos internos al idioma local y celebró cinco sesiones de capacitación para

el Comité Directivo y los cuadros militares sobre temas relacionados con la protección de las personas desplazadas internas. También organizó actividades de difusión en los medios de comunicación, en particular a través de la radio, para apoyar la concientización sobre los derechos de las PDI e informar al público en general sobre el proceso. El proceso también incluyó reuniones con los tribunales de justicia rurales, reconociendo su futuro papel en la solución de controversias a nivel comunitario.

Las PDI expresaron una amplia gama de preocupaciones en materia de seguridad y necesidades humanitarias que deseaban se abordaran en la ley.¹⁵ Expresaron su preocupación por satisfacer las necesidades de las familias de acogida, asegurar que los niños desplazados tuvieran acceso a la educación y permitir que las PDI pudieran votar en las elecciones. Las personas desplazadas internas que participaron en los grupos de discusión también pusieron de relieve el reto de que los nómadas se conviertan en personas desplazadas internas y de los desplazamientos relacionados con los desastres y los proyectos de desarrollo, cuestiones que no habían sido planteadas anteriormente por los funcionarios gubernamentales pero que luego se incluyeron en la ley.

5. Desafíos

El principal reto en la elaboración de la ley sobre las PDI fue lograr la participación suficiente de todos los actores clave para garantizar que la ley representara un enfoque multisectorial, tanto nacional como local. Antes de este proceso legislativo, si bien se reconocía a las personas desplazadas internas como nigerinos con los mismos derechos que los demás ciudadanos, no se los identificaba en general como grupo específico con necesidades específicas. Se describía en términos vagos a las víctimas de la trata, los migrantes, los refugiados y las PDI como «desplazados». En consecuencia, algunos actores nacionales manifestaron sus dudas sobre la necesidad de incluir la Convención de Kampala en la legislación nigerina, con el argumento de que bastaba con su ratificación en abril de 2012. Otros expresaron su preocupación en cuanto a que una nueva ley creara el riesgo de que se concedieran nuevos derechos a las PDI que el país no podría defender de manera adecuada. Muchos funcionarios del gobierno tampoco habían elaborado antes una ley.

Por lo tanto, era fundamental que el enfoque inicial estuviera puesto en el fomento de capacidades con las autoridades de todos los ministerios gubernamentales y a diferentes niveles, para establecer un entendimiento común acerca de la importancia de elaborar nuevas disposiciones legislativas para abordar las necesidades y vulnerabilidades específicas de las PDI. Estas reuniones también ayudaron al consultor internacional a entender las responsabilidades de cada actor, de manera que la información sobre el proyecto de ley pudiera adaptarse para abordar sus roles específicos.

Por ejemplo, la fase consultiva previó una reunión con los miembros de COTEVET, un ente gubernamental responsable de validar el texto de las leyes antes de su presentación al Parlamento. La invitación a COTEVET a participar desde el principio ayudó a asegurar la inclusión de los pasos esenciales para la aprobación de las leyes en la planificación. También permitió a los miembros de COTEVET comprender el propósito de la ley con respecto a la Convención de Kampala, gracias a lo cual sus miembros

podieron poner de relieve cualquier posible desafío que pudiera surgir tanto en el idioma como en el proceso administrativo para aprobar el proyecto de ley. Las etapas subsiguientes de la redacción del texto de la ley sobre las PDI fluyeron entonces mejor, ya que todos los participantes pudieron contribuir a los debates de manera más equitativa sobre la base de una comprensión compartida del desplazamiento interno, los conceptos jurídicos y sus respectivos papeles en el proceso.

La implementación de la ley sobre las PDI de Níger se ha topado con dificultades, a pesar de la contratación de un consultor local para apoyar el proceso. En especial, si bien el recién creado Ministerio de Acción Humanitaria ha establecido una presencia en las ocho regiones afectadas, ha tenido que compartir espacio de oficinas con otros ministerios y delegar autoridad a otros funcionarios, en lugar de tener sus propios representantes dedicados, debido a la insuficiencia de recursos financieros y humanos.

6. Lecciones aprendidas

El compromiso total del Gobierno de Níger de elaborar una ley sobre las PDI fue esencial para el éxito final de su aprobación. En particular, el compromiso personal de cada una de las autoridades y el hecho de contar con una estructura de coordinación dinámica (el Comité Directivo) para reunir a diversos actores fueron la clave para iniciar, redactar, aprobar e implementar la ley en un plazo tan breve. También resultó muy útil contar con un asesor de confianza detrás de escena, el consultor internacional, poseedor de los conocimientos jurídicos y la energía personal necesarios para mantener en marcha un proceso tan abierto e inclusivo, asegurando que los funcionarios o ministerios adecuados participaran en el proceso, y que todos los acontecimientos se reconocieran correctamente como el trabajo del Gobierno.¹⁶ El proceso más amplio de consulta, con oportunidades de intercambio entre diversos actores, también resultó crucial para el éxito del proceso.

El gobierno de Níger y la comunidad internacional también trabajaron juntos de manera eficaz al reunir a expertos nacionales

e internacionales, incluida la oportuna visita del Relator especial de las Naciones Unidas sobre la protección de los desplazados internos. El Grupo temático sobre protección también ofreció al gobierno actualizaciones periódicas sobre protección, lo que contribuyó a destacar la necesidad de la ley, así como de una respuesta operativa holística a los desplazamientos internos de carácter más general. El Ministerio de Acción Humanitaria y el ACNUR tenían un acuerdo de asociación de larga data que comenzó cuando se creó el Ministerio en 2016 y que facilitó la capacidad del ACNUR para prestar apoyo y conocimientos especializados durante el proceso de elaboración e implementación de la ley.

Al mismo tiempo, la limitación de los recursos obstaculizó la realización de consultas más amplias con las PDI y el sector privado. Por ejemplo, tras una invitación inicial, no se

hicieron más esfuerzos por garantizar que la Cámara de Comercio participara en el proceso, a pesar de que la ley sobre PDI le asigna ciertas funciones en cuanto a prestación de servicios y planificación de respuestas.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

El desarrollo de la ley para PDI de Nigeria avanzó de manera rápida y sin obstáculos porque pudo basarse en la confianza y sentido de la propiedad generados al principio del proceso, así como en el flujo continuo de información hacia todas las partes pertinentes. Como resultado, todos los participantes del gobierno, y no solo el ministerio principal, apostaron a la adopción exitosa de la ley, sin grandes retrocesos o desafíos.

Níger. Aissa es una desplazada interna que vive en la zona de acogida de refugiados en Intikane. Huyó con su marido y sus nueve hijos después de los ataques en la cercana ciudad de Agando. “Dejamos nuestra aldea porque varias personas, incluso nuestros vecinos, temían por nuestras vidas.”
© ACNUR Boubacar Younoussa Siddo | 2020



Notas finales

- 1 IDMC, 'Niger' (*IDMC*, 31 de diciembre de 2018) <<https://www.internal-displacement.org/countries/niger>> consultado el 3 de febrero de 2020.
- 2 Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on Her Mission to the Niger' (United Nations General Assembly 2018) A/HRC/38/39/Add.3 paras 7–8.
- 3 OCHA Niger, 'Aperçu Des Besoins Humanitaires Niger' (OCHA 2020) Cycle de Programme Humanitaire 5 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/13012020_ner_hno_2020.pdf> consultado el 17 de enero de 2020.
- 4 Interview with Valerie Svobodova, 'Why Is Profiling Needed in Niger?' (8 de octubre de 2018) <<https://www.jips.org/jips-news/why-is-profiling-needed-in-niger/>> consultado el 17 de enero de 2020.
- 5 Human Rights Council (n 2) párrafos 22–26.
- 6 Loi n° 2018-74 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes 2018.
- 7 Se puede consultar la descripción detallada del proceso en el informe del consultor internacional: Nouhoum Salif Mounkoro, 'Processus de l'Élaboration et de l'Adoption de la Loi Relative à La Protection et à l'Assistance aux Personnes Déplacées Internes au Niger' (UNHCR 2019) Final Report.
- 8 Human Rights Council (n 2) paras 30–31.
- 9 Mounkoro (n 7) 8–9.
- 10 *ibid* 10.
- 11 Cabe destacar que el Relator especial de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos humanos de los desplazados internos elogió al Comité Directivo por la diversidad de sus miembros y por su importante rol en la supervisión de la redacción de la ley sobre las PDI. Human Rights Council (n 2).
- 12 Ministère de l'Action Humanitaire et de la Gestion des Catastrophes, 'Rapport Général de l'Atelier de Validation Des Modules de Formation Dans Le Cadre de La Mise En Œuvre de La Loi Sur Les PDI' (Republic of the Niger 2019).
- 13 Republic of the Niger, 'Rapport de Synthèse Du Forum National Sur Les Solutions Durables' (Republic of the Niger 2019).
- 14 Las preocupaciones referidas a la seguridad impidieron otra consulta con las personas desplazadas internas en Diffa. *ibid* 7.
- 15 Ministère de l'Action Humanitaire et de la Gestion des Catastrophes, 'Rapport de Mission PDI Tillabéry- Consultation Autorités- Consultation Des PDIs' (Republic of Niger 2018).
- 16 The international consultant became a trusted advisor to the Government who was regularly invited to attend Steering Committee meetings, and helped facilitate conversations between government ministries, the international community, and the National Commission on Human Rights and Fundamental Liberties to ensure meaningful government participation.



Nigeria. Un miembro del equipo de gestión del campamento entrevista a una mujer desplazada internamente en el campamento de Bakasi en Maiduguri, para elaborar un glosario multilingüe de términos clave.
© Traductores sin Fronteras Mia Marzotto | 2018

Nigeria

Protección de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por el desplazamiento mediante el uso de sus idiomas

1. Contexto

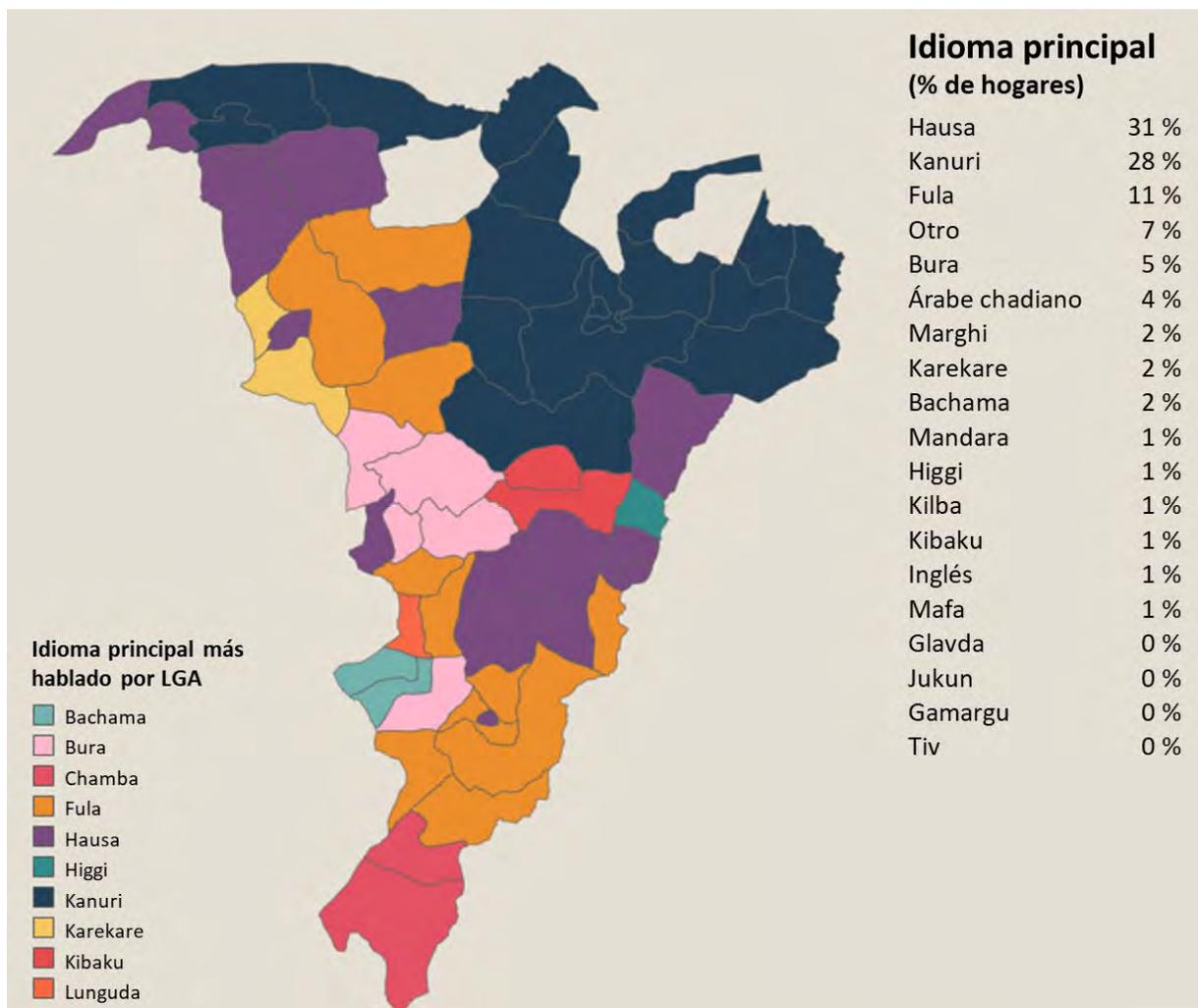
En el noreste de Nigeria hay más de 2 millones de personas desplazadas internas (PDI), de los cuales el 80% son mujeres y niños. En gran medida se vieron forzados a huir de los conflictos y la violencia perpetrados por Boko Haram y otros grupos armados

no estatales en los últimos diez años.¹ Las agencias humanitarias se comunican con las PDI y las comunidades de acogida utilizando principalmente el hausa como *lingua franca* regional.² Las PDI hablan más de 30 idiomas diferentes, sin embargo, muchos no hablan bien el hausa. Solo una minoría lo usa como lengua materna.³

En un entorno operativo muy difícil, los bajos niveles de educación y alfabetización de las personas desplazadas internas y las barreras lingüísticas para la comunicación entre ellos y las agencias humanitarias han obstruido su acceso a la información y la participación en procesos y decisiones que afectan su protección y sus perspectivas.⁴ La falta de atención a la diversidad lingüística ha socavado la efectividad operativa y la posibilidad de rendir cuentas, lo que limita la capacidad de las PDI de utilizar mecanismos de retroalimentación, dar consentimiento informado, ser incluidos en las evaluaciones de las necesidades y acceder a los servicios.⁵

Hablar el idioma de las PDI y usar las palabras correctas adquirió relevancia especial en Nigeria, ya que la necesidad de apoyo

especializado en materia de salud mental y psicología creció en un contexto de secuestros masivos de niñas y altas tasas de violencia de género. Las PDI y otras personas afectadas por estas violaciones requerían tratamiento específico, que involucraba un lenguaje más preciso que el utilizado normalmente en el trabajo humanitario. Este fue un desafío especial en Nigeria, en donde las personas que luchan contra problemas de salud mental suelen ser estigmatizadas y etiquetadas como «locos». Al mismo tiempo, había una consciencia limitada de que el uso de cierto lenguaje podía ser perjudicial.⁶



Mapa lingüístico del noreste de Nigeria, Traductores sin Fronteras, 2019.

2. Descripción de la práctica

El primer paso para abordar el problema fue determinar qué idiomas hablaban las personas desplazadas internas. Entre las fuentes clave se incluía la matriz de seguimiento de los desplazamientos de la OIM, que ha proporcionado información a nivel de emplazamientos de las PDI desde mediados de 2017, incluso sobre el uso de los idiomas. Las investigaciones realizadas por Traductores sin Fronteras y sus asociados también permitieron conocer mejor las posibles barreras de comprensión, en particular para las mujeres.⁷

El paso siguiente fue hacer pruebas piloto de diez términos en dos idiomas para ver cómo respondían las PDI y las comunidades. La prueba reveló que el término «espacio seguro» para los hablantes de kanuri (idioma dominante en Borno y sus alrededores) se refería a un lugar con guardias armados, que no era lo que los trabajadores humanitarios querían transmitir. Del mismo modo, se comprobó que «salud mental» en hausa significaba «servicios para locos», mientras que la frase «apoyo psicosocial» no conllevaba el mismo estigma. Las conversaciones de los grupos de discusión con las PDI y las comunidades de acogida revelaron, además, que la palabra hausa para «estrés» («gajiya») se entendía como esfuerzo físico después de un día de trabajo arduo. Al relacionar la palabra con un descriptor como «físico» o «emocional», los agentes podrían comunicarse con mayor eficacia acerca de la salud mental.⁸

A partir de esto, el Subgrupo de trabajo de Salud mental y apoyo psicosocial (MHPSS), copresidido por el Ministerio de Salud y la OIM, desarrolló un glosario en línea en colaboración con Traductores sin Fronteras para apoyar la comunicación eficaz y apropiada con las PDI y las comunidades de acogida.⁹ El glosario, disponible en nueve idiomas locales en línea o sin conexión en una computadora, tableta, dispositivo Android o iOS, incluye traducciones respetuosas, coherentes, exactas y fáciles de entender de términos y conceptos claves sobre cuestiones de salud mental.¹⁰

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

El personal del gobierno y de agencias humanitarias tiene ahora una mayor conciencia de la importancia de las palabras que utilizan y de cómo la traducción exacta puede ayudarlos a llegar a algunos de las PDI más vulnerables. El personal del hospital del gobierno local también ha manifestado su aprecio por este trabajo. Todos los grupos de interés pueden acceder a un recurso de código abierto para informar estrategias de comunicación con las PDI y otras personas así como estrategias para abordar barreras lingüísticas y facilitar la participación de hablantes marginados de idiomas minoritarios. Cabe desatacar que el glosario está siendo utilizado para capacitar a los intérpretes que trabajan en la región.¹¹

Si bien todavía no se han evaluado los impactos en la participación de las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida, el glosario y las medidas adoptadas han ayudado a los agentes humanitarios a planificar y aplicar una respuesta más inclusiva.¹² Para ello es necesario acumular tiempo para capacitar al nuevo personal, mantener el glosario, promoverlo en las reuniones de coordinación y ampliarlo para que abarque más idiomas y sectores, como la protección, la vivienda, la tierra y la propiedad y la coordinación y gestión de los campamentos.¹³

4. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

La participación significativa de las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida exige conversaciones significativas. La comprensión de los perfiles lingüísticos de las PDI es el primer paso para garantizar que el idioma utilizado contribuya a crear un entorno protector y no destructivo en el que las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida se sientan comprendidos y apoyados.

Notas finales

- 1 IOM, 'Displacement Tracking Matrix (DTM) Report Round 30' (IOM 2019) <<https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM%20Nigeria%20Round%2030%20Report%20December%202019.pdf?file=1&type=node&id=7880>> consultado el 24 de junio de 2020; OCHA, 'Humanitarian Response Plan- Nigeria' (OCHA 2020) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_nga_humanitarian_response_plan_march2020_1.pdf> consultado el 24 de junio de 2020.
- 2 Los datos indican que el hausa es el idioma principal de las poblaciones afectadas en el 47% de los asentamientos de PDI del noreste de Nigeria, pero las organizaciones humanitarias lo utilizan como lengua primaria de comunicación en el 81% de los emplazamientos. Translators without Borders and MapAction, 'The Power of Speech: A Translators without Borders Project Highlighting Language Barriers for Internally Displaced Persons (IDPs) in North-East Nigeria' (*ArcGIS*) <<https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=4d2cd9e3500949e78aa788ae4ae0ab4f>> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 3 REACH, '2019 Nigeria Multi-Sector Needs Assessment' (2019) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/REACH_NGA_Multi-Sector-Needs-Assessment_-_Executive-Summary-Report_November-2019.pdf> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 4 Translators without Borders, 'Language Barriers in the Humanitarian Response in North-Eastern Nigeria – Initial Assessment' (Translators without Borders 2017) <<https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2017/04/Language-barriers-in-the-humanitarian-response-in-north-eastern-Nigeria.pdf>>.
- 5 Translators Without Borders, 'Mental Health and Psychosocial Support Sub Working Group Round-Table Discussion' (Mental Health and Psychosocial Support Sub Working Group Round-Table Discussion, septiembre de 2018) <On file>.
- 6 Entrevista con el Co-coordinador del subgrupo de trabajo MHPSS/OIM Nigeria.
- 7 Translators without Borders, 'Comprehension Matters: The Power of Communicating in Different Languages and Formats to Reach Vulnerable Women in Northeast Nigeria' (Translators without Borders 2018) <<https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2018/09/Comprehension-Matters-in-NE-Nigeria.pdf>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 8 TWB Communications, 'Translators Without Borders Expands Glossary to Include Mental Health Language for Nigeria Humanitarian Response' (*Translators without Borders*, 28 de agosto de 2018) <<https://translatorswithoutborders.org/translators-without-borders-expands-glossary-to-include-mental-health-language-guidance-for-nigeria-humanitarian-response/>> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 9 Entrevista con el Co-coordinador del subgrupo de trabajo MHPSS/OIM Nigeria.
- 10 TWB Communications, 'TWB Glossary for Northeast Nigeria' (*Translators without Borders*, 28 de marzo de 2018) <<https://translatorswithoutborders.org/twb-glossary-north-east-nigeria/>> consultado el 2 de octubre de 2020.
- 11 TWB Communications (n 8).
- 12 Entrevistas con Traductores sin Fronteras y el Coordinador del subgrupo de trabajo MHPSS/OIM Nigeria
- 13 *Ibíd.*



Filipinas. Los miembros de la comunidad de Ciudad Quezón dibujan sus casas en relación con la distancia al espacio abierto más cercano para el sitio de evacuación en caso de que ocurra un terremoto en su zona. © OIM Charissa Soriano | 2018

Filipinas

Participación comunitaria en la planificación de la evacuación en el área metropolitana de Manila

1. Contexto

El área metropolitana de Manila, una de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo, se enfrenta a un alto nivel de riesgo de desplazamiento por desastres asociado a los terremotos, las inundaciones frecuentes y los riesgos de incendio. En la ciudad de Navotas de Manila, por ejemplo, unos 250.000 residentes se concentran en apenas un cuarto de la franja

de casi 11 kilómetros cuadrados de la ciudad, a orillas de la Bahía de Manila. A pesar de ser el mayor puerto pesquero del sudeste asiático, Navotas es propensa a frecuentes inundaciones causadas por tifones, fuertes lluvias monzónicas y mareas altas, especialmente cerca de vías fluviales y criaderos de peces.¹ Corren un riesgo especial los trabajadores migrantes de otras regiones de Filipinas, que viven en viviendas de mala calidad en asentamientos informales a lo largo de la costa y las vías fluviales.²

«De las muchas catástrofes que he vivido en Daanghari mientras crecía, recién ahora tenemos este tipo de simulacro... Ahora que lo hemos vivido, somos más conscientes de la preparación para los desastres».

Liza Amosco, residente del *barangay* de Daanghari (2020)

2. Descripción de la práctica

Entre agosto de 2017 y junio de 2018, tres las ciudades más vulnerables del área metropolitana de Manila (Navotas, Pateros y Quezón) se asociaron con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en un proyecto piloto para fortalecer la preparación de las comunidades, en caso de un terremoto importante, denominado localmente «the Big One (el grande)».³ El proyecto, en el que participaron finalmente cientos de residentes locales, se centró en la evacuación en masa y la gestión de campamentos en *barangays* (subdistritos o la división administrativa más pequeña de Filipinas) urbanos vulnerables que se enfrentaban a importantes riesgo de terremotos e inundaciones. El proyecto fue financiado por Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, según su acrónimo en inglés).

Durante un período de seis meses, la OIM consultó a las autoridades municipales y de la ciudad, a las unidades de gobierno local, a los capitanes y consejeros de los *barangays* y a los ancianos de la comunidad para obtener su apoyo y asesoramiento para el proyecto. Con su respaldo, se seleccionaron *barangays* individuales sobre la base de diversos factores, entre ellos la precariedad de la calidad y la ubicación de los hogares de los residentes y la capacidad de estos de acceder a las redes viales. En la ciudad de Navotas, por ejemplo, se eligió el *barangay* Tangos por su vulnerabilidad a las inundaciones y mareas causadas por tormentas. El *barangay* Daanghari carecía de zonas abiertas a las que las personas pudieran huir en caso de terremoto, y debían ser evacuados a otros vecindarios.⁴

A continuación, se elaboraron perfiles y mapas demográficos, de peligro, de vulnerabilidad

y de capacidad para cada *barangay* seleccionado. Para reunir esta información, la OIM contrató y capacitó a más de dos decenas de encuestadores locales en sus métodos de la Matriz de seguimiento de los desplazamientos. La mayoría de los encuestadores eran voluntarios de la Sociedad de la Cruz Roja de Filipinas que ya habían recibido capacitación en materia de recopilación de datos y conocían los lugares piloto. Los encuestadores identificaron y catalogaron espacios abiertos y edificios como posibles lugares de evacuación en terrenos públicos y privados. Esta información se superpuso luego a mapas detallados y actualizados de los *barangays*, elaborados con tecnología de drones, para ayudar a identificar posibles rutas de evacuación.

Se capacitó a los encargados de las evacuaciones de las ciudades piloto, los organismos de línea nacional y las organizaciones asociadas utilizando la orientación internacional sobre evacuaciones en masa (MEND)⁵ y la coordinación y gestión de campamentos (CCCM).⁶ Entre las sesiones específicas se incluyó la forma de involucrar a las comunidades en actividades tales como el rastreo de espacios abiertos para los sitios de evacuación y la identificación de rutas de salida en sus perfiles de *barangay*.

Después de la capacitación, los funcionarios de la Unidad de Gobierno Local y las organizaciones de la sociedad civil dirigieron los procesos de planificación de la evacuación respecto a los *barangays*, con los residentes locales, sobre la base de los perfiles de los *barangays*. Los participantes evaluaron las zonas de evacuación previamente identificadas, validaron algunas y recomendaron lugares nuevos. El grupo trazó luego las rutas de evacuación según su conocimiento detallado del vecindario, incluida la accesibilidad de los diferentes caminos.

Solo en la ciudad de Navotas, unas 100 familias participaron en ejercicios de simulación de evacuación masiva,⁷ con la participación de funcionarios del gobierno local y agencias de protección civil, incluidos los bomberos y la policía. Todo el ejercicio incluyó la preparación de «bolsas de escape», actividades de rescate y el traslado de las personas desde sus hogares hasta espacios seguros. Una vez en los lugares de evacuación, se registró a los evacuados y se les dio acceso a espacios seguros para mujeres y niños, así como apoyo médico y psicológicos.

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

El proceso piloto aumentó la preparación de las comunidades participantes para los terremotos. Los planes de evacuación formulados a través del proyecto piloto y las subsiguientes lecciones aprendidas durante la simulación ayudaron a identificar las necesidades específicas de los grupos dentro de las comunidades. Por ejemplo, los planes ahora abordan la necesidad de los usuarios de sillas de ruedas de disponer de rampas de acceso e instalaciones sanitarias con puertas más grandes en los edificios designados como refugios. Las personas mayores expresaron su agradecimiento por la consideración respetuosa que se les tuvo durante los ejercicios de simulación, y porque se les consultara sobre sus necesidades específicas y el lugar de recepción de evacuación preferido.

Los funcionarios y voluntarios locales también adquirieron experiencia y conocimientos específicos con respecto a preparación para la evacuación y la participación de la comunidad. Los funcionarios también se comprometieron a ampliar las actividades de preparación para la evacuación a otros *barangays* vulnerables y a continuar con los ejercicios de evacuación.⁸ Los líderes comunitarios y los funcionarios de otros *barangays* que no participaron directamente de la simulación también obtuvieron información a partir de la observación.⁹ Las iniciativas del gobierno a nivel de los *barangays* también han institucionalizado las lecciones aprendidas del proyecto piloto. Se han elaborado evaluaciones de amenazas y peligros, así como directrices

para la planificación de la evacuación basadas en la experiencia local. El *barangay* Daanghari de Navotas, por ejemplo, ha integrado la preparación para la evacuación basada en la comunidad en su Plan de Contingencia Sísmica, que incluye disposiciones específicas para la participación de la comunidad. La incorporación de esas medidas en los planes locales de gestión de riesgos de desastre permite a las autoridades de los *barangays* asignar Fondos locales de reducción y manejo de los riesgos de desastres a futuras iniciativas de preparación para la evacuación, a pesar de que esos fondos son limitados.¹⁰ Como explicó el funcionario de la CDRRM en Navotas, «*La gente sabe qué esperar y los funcionarios sabrán qué hacer... Pero hay que repetirlo, ponerlo a prueba, practicarlo, ejercitarlo para que no se olvide y pueda ser transferido al siguiente grupo de funcionarios y a las próximas generaciones*».

4. Participación de las personas desplazadas internas

Los encuestadores de la OIM realizaron entrevistas de informantes clave a más de 1.730 miembros de la comunidad, en un periodo de dos semanas, para evaluar su conocimiento general y su compromiso con la preparación para desastres. El proceso se basó en un muestreo aleatorio y de bola de nieve para identificar a las personas con necesidades especiales, incluidos mujeres, niños y jóvenes, adultos mayores, personas LGBT y personas con discapacidades. También se consultó a los miembros de los *barangay* que desempeñaban importantes funciones en la comunidad, como los dirigentes comunitarios, los maestros de escuela y los miembros de grupos de voluntarios y organizaciones de la sociedad civil. El proyecto también se basó en más de 200 debates de grupos de discusión para evaluar el nivel de conocimiento de los protocolos de preparación para casos de desastre y los lugares de evacuación entre diferentes personas de esos mismos grupos y con funcionarios de las dependencias de la administración local, incluidos los *kagawads* (consejeros de los *barangay*) y los trabajadores sanitarios de los *barangay*.



Filipinas. Ejercicio de simulación de evacuación en masa y gestión de campamentos en Barangay. ©IOM | 2018

Los perfiles de riesgo, planes de evacuación y mapas resultantes para cada *barangay* fueron luego compartidos por los representantes de Reducción y manejo de los riesgos de desastres (DRRM) de cada ciudad o municipalidad en sesiones de orientación para la preparación para desastres en la familia y la comunidad. Estos encuentros reunieron a funcionarios municipales y de los *barangays* y a cientos de miembros de la comunidad que representaban a diferentes grupos, lo que permitió a los participantes de la comunidad hacer una devolución directa a sus líderes locales. Por ejemplo, después de que las personas mayores manifestaran sus necesidades de movilidad, se revisaron los planes para incluir vehículos designados para transportarlas a un lugar seguro.¹¹ El ejercicio de simulación en sí mismo destacó además la necesidad de designar tiendas y vías de evacuación prioritarias para las personas con necesidades específicas, en particular las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y las personas mayores.¹² Los participantes de la comunidad también hicieron planes individuales para evacuar sus propias casas, lo que incluyó delegar tareas específicas a los miembros de la familia.¹³

5. Problemas

Según el Oficial de Reducción y Gestión de Riesgos de Desastres de la Comunidad de la ciudad de Navotas, los esfuerzos anteriores por hacer participar a las comunidades en la preparación para los desastres habían

encontrado poco interés o incluso resistencia, a pesar del fuerte espíritu comunitario de los *barangays*.¹⁴ Al mismo tiempo, el proyecto recibió quejas de los hogares vecinos de los *barangays* seleccionados porque habían sido excluidos del proceso piloto. Además, el proyecto se enfrentó a dificultades para acomodar los horarios de los miembros de la comunidad, en particular de los hombres con compromisos de trabajo que les dificultaban la participación en todas las actividades.

Para generar una amplia participación y apoyo, el proyecto se basó en consultas, foros comunitarios y campañas de información durante todo el período del proyecto para explicar claramente el propósito del proyecto piloto y los beneficios compartidos. Por ejemplo, el capitán del *barangay* convocó a una reunión pública a la que invitó a representantes de todas las unidades de *barangays*, incluidas las de las zonas vecinas, para aclarar cómo la oficina de DRR de la ciudad de Navotas trabajaba a través de las unidades del gobierno local de la ciudad para seleccionar a los *barangays* para el ejercicio piloto, en función de su vulnerabilidad a los terremotos, mitigando las preocupaciones de los que no participaban en el piloto.¹⁵ El equipo del proyecto también ajustó los horarios y los métodos para facilitar la participación plena de la mayoría, sino de todos, de los miembros individuales de los hogares seleccionados. Las empresas locales también participaron en la simulación, reprogramando sus actividades en torno al ejercicio para poder hacerlo. En particular, las mujeres de las comunidades desempeñaron un papel activo en

la movilización de los miembros de sus familias para que participaran.

En el proyecto se elaboraron materiales de comunicación y métodos de distribución, como presentaciones audiovisuales, para llegar a quienes poseen los niveles más bajos de alfabetización. Los facilitadores del proyecto hablaban en el dialecto local cuando dirigían las reuniones o daban instrucciones. En las actividades también se involucró a los participantes de maneras no verbales. Por ejemplo, como parte de las sesiones de orientación para la preparación de las familias en casos de desastres, los participantes dibujaron sus propias viviendas, identificaron puntos de salida y prepararon sus propias listas de verificación de artículos previamente posicionados. Finalmente, los participantes recibieron regalos del proyecto, entre ellos camisetas, gorras y mochilas «de escape» de emergencia con artículos esenciales, a fin de incentivarlos y mostrarle el agradecimiento por su participación en el ejercicio. Posteriormente se consideró que los regalos también contribuían al espíritu comunitario durante el ejercicio.¹⁶

6. Lecciones aprendidas

La participación de la comunidad en las actividades de preparación para casos de desastre puede contribuir no solo a asegurar que las personas estén preparadas para una posible evacuación, sino también a proporcionar conocimientos críticos para determinar los riesgos de desastre, identificar a las personas con necesidades específicas y ayudar a resolver los problemas. La comunicación transparente y el intercambio de información accesible fueron fundamentales para que los funcionarios y los líderes de los *barangays* se ganaran la confianza de los miembros de la comunidad y aseguraran su participación activa en el proceso.

Cabe destacar que la sólida legislación y orientación normativa nacional y local referida a la reducción de los riesgos de desastre de Filipinas legitimó el liderazgo de los funcionarios locales en el proyecto.¹⁷ Las directrices nacionales publicadas en 2018 alientan a las Unidades de gobierno locales a invertir una parte de los Fondos de gestión y reducción de

riesgos de desastres locales de los *barangays* en el desarrollo institucional y de la capacidad para apoyar operaciones de evacuación que «respondan a las necesidades de los posibles usuarios, según proceda en los contextos locales».¹⁸ Para que el proyecto local amplíe y aplique estas directrices, es necesario que el aumento de las asignaciones presupuestarias a nivel nacional y local se dirija a las actividades participativas de preparación, como los simulacros de evacuación periódicos.

Por último, la composición del equipo de proyecto operativo también contribuyó al éxito de la participación de las comunidades. Diez de los quince miembros del equipo eran mujeres. Muchas procedían de ONG o participaban en las comunidades como trabajadoras sociales, enfermeras y maestras. Todas eran locales. Los organizadores del proyecto consideraron que esta experiencia colectiva creó un equipo con las habilidades, los conocimientos y el compromiso necesarios para fomentar con eficacia la participación activa de la comunidad.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Para ser eficaz, la preparación para casos de desastre requiere investigaciones, pruebas y práctica a nivel comunitario e individual. En este caso, los residentes utilizaron sus conocimientos locales para identificar las omisiones en los planes de evacuación de la comunidad y de gestión de los campamentos. Los funcionarios locales reforzaron su propia preparación y capacidad para facilitar las evacuaciones de la comunidad en caso de un desastre importante. Sin embargo, la participación activa de la comunidad no puede darse por sentada, ni siquiera para las actividades de salvamento relacionadas con la preparación para casos de desastre. Para que la participación comunitaria tenga éxito es necesario adoptar medidas conscientes basadas en el conocimiento de la comunidad en cuestión, para fomentar la confianza y el apoyo de los miembros de la comunidad. En este caso, la utilización de un equipo con personas de la comunidad local con experiencia en trabajo social pareció muy eficaz para movilizar a la comunidad en las actividades de preparación para casos de desastre.

Notas finales

- 1 City of Navotas, 'Comprehensive Land Use Plan 2016-2025. Part 4: Existing Land Use Profile' 2016–2025 <<https://www.navotas.gov.ph/Content/clup/Part%204%20-%20Existing%20Land%20Use%20Profile%20Final.pdf>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 2 City of Navotas (n 1); Philippines Statistics Authority, 'National Population Census. City of Navotas, Philippines' (2015) <<https://www.navotas.gov.ph/OurCity/Demographics>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 3 Department of Science and Technology - Philippine Institute of Volcanology and Seismology, 'DOST-PHIVOLCS Urges Public to Prepare for "the Big One"' (Department of Science and Technology - Philippine Institute of Volcanology and Seismology 2020) <<https://www.phivolcs.dost.gov.ph/index.php/news/8542-dost-phivolcs-urges-public-awareness-to-prepare-for-the-big-one>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 4 Entrevista a funcionario de CDDRM de la ciudad de Navotas.
- 5 CCCM Cluster, 'The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters' (CCCM Cluster 2014) <<https://cccmcluster.org/index.php/resources/mend-guide>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 6 IOM, NRC and UNHCR, 'Camp Management Toolkit' (2015) <<https://cccmcluster.org/resources/camp-management-toolkit>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 7 IOM Philippines, 'Displacement Tracking in Mass Evacuation, The MEND DTM Report' (IOM 2018) 45 <<https://www.dropbox.com/s/uj3yajfilywotf0/DTM%20Report%20-%20Digital.pdf?dl=0>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 8 Government of the Philippines, Department of the Interior and Local Government, 'Guidelines for Local Government Units on the Strengthening of Evacuation Systems Using the Local Disaster Risk Reduction and Management Fund (LDRRMF), Memorandum Circular No. 122, Series of 2018' (Department of the Interior and Local Government 2018) Joint Memorandum <https://dilg.gov.ph/PDF_File/issuances/memo_circulars/dilg-memocircular-201888_6862a1ddb0.pdf> consultado el 24 de junio de 2020. El párrafo 5.2.7 convoca a realizar «simulacros de evacuación cada tres meses» como parte de los estándares mínimos de preparación.
- 9 IOM Philippines (n 7) 69.
- 10 Government of the Philippines, Department of the Interior and Local Government (n 8) s 5.3.
- 11 Entrevista a funcionario de Reducción y manejo de riesgos de desastres de la comunidad de la ciudad de Navotas.
- 12 IOM Philippines (n 7) 73.
- 13 ibid 65.
- 14 Entrevista, febrero de 2020.
- 15 Entrevista con gerente del programa de la OIM
- 16 ibíd.
- 17 Véase, por ejemplo, Republic of the Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 2010; Republic of the Philippines, 'National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011-2028 Plan' (2011) <http://ndrrmc.gov.ph/attachments/article/41/NDRRM_Plan_2011-2028.pdf> consultado el 25 June 2020; Government of the Philippines, National Disaster Risk Reduction and Management Council-DBM-Department of the Interior and Local Government, 'Allocation and Utilization of the Local Disaster Risk Reduction and Management Fund, Joint Memorandum Circular No. 2013-1', (2018) s 5.1-5.5 <http://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/article/1320/JMC_No_2013-1_re_Allocation_and_Utilization_of_LDRRMF.pdf> consultado el 24 de junio de 2020.
- 18 Government of the Philippines, Department of the Interior and Local Government (n 8).



Filipinas. Los encuestadores del gobierno registran a las familias de Itogon, Benguet en el Sistema BRAVE.
© OIM Filipinas Andrea Empamano | 2019

Filipinas Datos sobre desplazamientos por desastres de la preparación para la recuperación

1. Contexto

Filipinas, que está situada en el Anillo de Fuego del Pacífico y en el cinturón de tifones, consta de 7641 islas expuestas a tifones, sequías, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas.¹ En 2019, enfrentó 55 desastres que desplazaron a 4.094.000 personas en todo el país, más otras 364.000 desplazadas a finales de ese año.² Además, el país también tiene

desplazamientos internos relacionados con proyectos de desarrollo y conflictos asociados con insurgencias de origen religioso, étnico, político y criminal de larga data.

La respuesta del gobierno de Filipinas al desplazamiento interno tanto en las situaciones de desastres como en las de conflicto está regida por la Ley de reducción y gestión del riesgo de desastres de 2010 (Ley de la república 10121). El Plan Nacional de

Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (NDRRMP, según su acrónimo en inglés) 2011 a 2028 fijó roles y responsabilidades conforme a cuatro pilares de la actividad, cada uno liderado por un organismo de gobierno diferente: i) Prevención y mitigación de desastres; ii) Preparación para desastres, iii) Respuesta a desastres y iv) Rehabilitación y recuperación de desastres.³ El Consejo Nacional de Reducción y Gestión de Desastres, liderado por el Secretario del Departamento de Defensa Nacional, coordina y controla la implementación de los cuatro pilares. En particular, el NDRRMP incluye múltiples referencias al desplazamiento interno con respecto a las evacuaciones preventivas, la asistencia y el acceso a los servicios durante el desplazamiento, las actividades de recuperación temprana asociadas a la reintegración, y como parte de las actividades de rehabilitación y recuperación.

2. Descripción de la práctica

Aunque muchos países recopilan datos de desplazamientos por desastres durante el periodo inmediatamente posterior al desastre,⁴ el Gobierno de Filipinas ha comenzado a recopilar datos sobre posibles desplazamientos como parte de sus actividades de preparación para desastres. En caso de desastre, continúa controlando la protección y asistencia a las personas desplazadas internas (PDI) a lo largo del tiempo, en la fase de emergencia y como parte de sus actividades de rehabilitación y recuperación a más largo plazo.

El Departamento de Bienestar y Desarrollo Social (DSWD), lidera la prestación de ayuda humanitaria y las actividades de recuperación temprana de las PDI como parte de sus responsabilidades bajo el pilar de Respuesta a

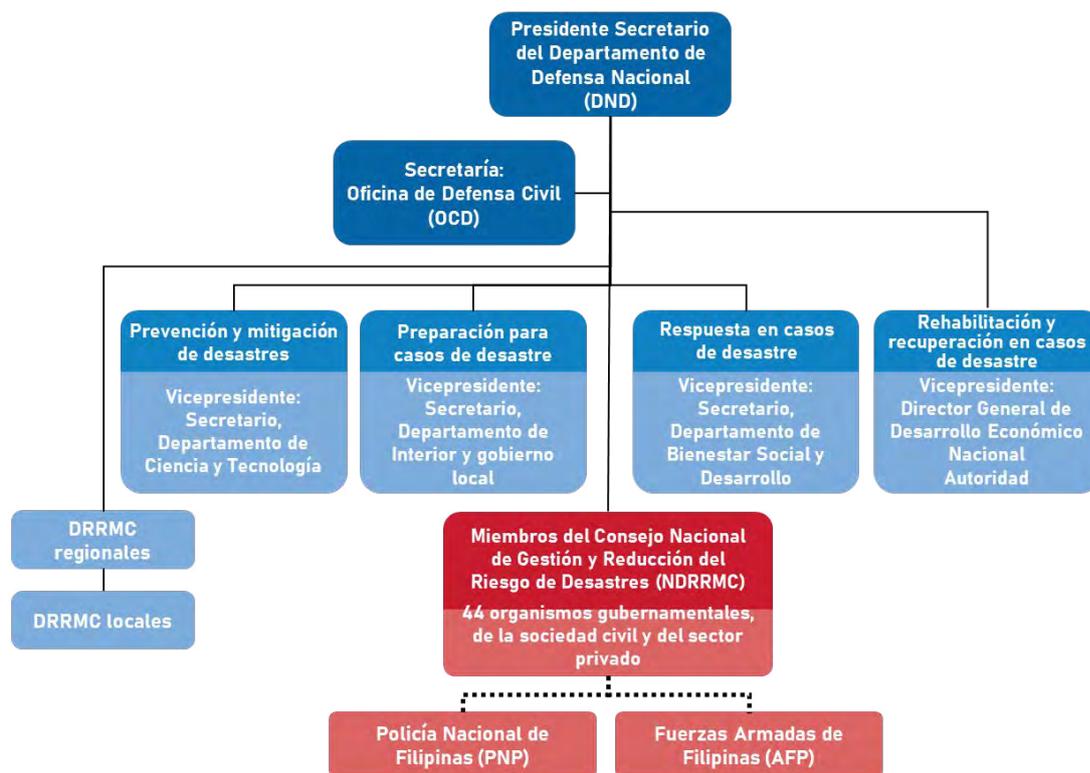


Figura 3: Estructura de gestión de desastres en Filipinas

Este diagrama presenta a los miembros del NDRRMC bajo cuatro pilares según sus funciones inherentes. Aunque la Policía Nacional de Filipinas y las Fuerzas Armadas de Filipinas desempeñan un papel de apoyo al NDRRMC, dependen directamente del Departamento del Interior y Administración Local y del Departamento de Defensa Nacional, respectivamente.

desastres. El DSWD también alberga el Centro de Monitoreo e Información de Operaciones de Respuesta a Desastres (DROMIC), que entre otras cosas, coteja los datos relacionados con el desastre referidos a la cantidad de personas afectadas, la cantidad de desplazados tanto dentro como fuera de los centros de evacuación, y el grado de asistencia prestada a niveles regional, provincial y municipal.⁵

En 2018, el DSWD lanzó el Proyecto piloto de Evaluación y Elaboración de Perfiles de Vulnerabilidad a los Desastres (DVAPP), con el apoyo de la OIM, para iniciar la recopilación y el análisis de datos sobre el riesgo de desplazamiento como componente integral de las actividades de preparación para desastres.⁶ Basándose en el Análisis Predictivo para la Respuesta Humanitaria del DROMIC y en la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (DTM) de la OIM, el DSWD identificó las zonas propensas a las amenazas y geográficamente aisladas del norte de Luzón que enfrentan un alto nivel de riesgo de desplazamiento por desastres. El proyecto DVAPP trabajó en estrecha colaboración con las autoridades locales para registrar alrededor de 65.000 familias vulnerables usando el Sistema de Registro y Verificación de Datos Biométricos (BRaVe) como parte de sus actividades de preparación para el desastre. Una vez hecho el registro, se entregaba al jefe de familia una tarjeta de identificación plastificada con un código de barras con su fotografía, llamada tarjeta de Asistencia Integral para Servicios de Respuesta a Desastres y Recuperación Temprana (CARES). La tarjeta CARES permite a las autoridades acceder a los datos del beneficiario a través de una base de datos centralizada para que sirva de guía en la prestación de asistencia en caso de desastre. Aunque el DVAPP se aplica actualmente como proyecto piloto, el DSWD espera ampliar el proceso de preregistro a otras regiones en el futuro.⁷

Del mismo modo, desde 2018, la Oficina del ACNUR en Mindanao ha colaborado con las autoridades del gobierno local y el DSWD para identificar a las comunidades en riesgo de desplazamiento como parte de su proyecto de Elaboración de Perfiles de Protección Municipal. Este proyecto de elaboración de perfiles sociales y demográficos se basa en datos históricos de los desplazamientos, incluidos los datos del DVAPP cuando están disponibles, para analizar no solo las posibles necesidades de protección y asistencia de los potenciales desplazados,

sino también para identificar las necesidades de las comunidades con probabilidad de acoger a los desplazados. El proyecto busca establecer una línea de base para informar a las unidades del gobierno local que elaboran las políticas, asistir en la integración de la protección dentro de las iniciativas de desarrollo a nivel barangay (administrativo local) e informar sobre actividades de promoción y programación llevadas a cabo por organizaciones con mandato de protección como el ACNUR. Aunque principalmente capta las cuestiones relacionadas con la situación de conflicto en Mindanao,⁸ también puede contribuir a la reducción del riesgo de desastres y a las actividades de preparación asociadas con los peligros naturales.⁹

Los Consejos de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres (DRRMC) locales y municipales también utilizan los datos científicos, las evaluaciones de riesgo y los datos de desastres anteriores del DROMIC para determinar cuándo ordenar evacuaciones preventivas¹⁰ y como parte de las actividades de preparación para desastres en términos más generales.

Una vez que ocurre el desastre y se produce el desplazamiento, la Oficina Central del DSWD registra los datos del desplazamiento interno a través del DROMIC en base a información recogida y declarada por sus Oficinas de Campo (Regionales). Las Oficinas de Campo colaboran estrechamente con los funcionarios del gobierno local involucrados utilizando una plantilla de informe estándar elaborada por la Oficina de Gestión de Respuestas a Desastres (DRMB) del DSWD. Las organizaciones humanitarias, incluida la OIM,¹¹ la Cruz Roja filipina¹² y el ACNUR¹³ también comparten con el DROMIC datos operativos relacionados con los desplazamientos recogidos por su personal en el terreno para utilizarlos como referencias cruzadas. Estos informes luego se procesan y se transforman en informes estadísticos para ser presentados a la alta dirección del DSWD para la planificación estratégica y la NDRRMC, para ayudar con la planificación de la acción entre agencias.

Las Oficinas de campo del DSWD proporcionan personal para que se desempeñen como administradores de los campamentos y trabajen codo a codo con los funcionarios del gobierno local para registrar, manejar y controlar a las personas desplazadas internas y a otras familias afectadas por la catástrofe utilizando el sistema de

base de datos de la Tarjeta de Acceso Familiar a la Asistencia por Desastres (DAFAC), una versión en papel de la nueva tarjeta CARES. Aunque las cifras pueden variar de un día a otro, en especial en los casos en que las personas desplazadas internas tienen la intención de abandonar los centros de evacuación y asentarse en otros lugares, los datos actuales seguirán reflejando los cambios en el número de PDI en los centros de evacuación. Desde 2018, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) también ha colaborado con el DSWD para registrar y elaborar perfiles de PDI en situaciones de desastre y conflicto utilizando su sistema de gestión de beneficiarios biométrico basado en la nube llamado SCOPE.¹⁴

Una vez que las PDI se registran ante el Gobierno para recibir asistencia y la información en papel se ingresa a una base de datos gestionada por unidades de gobierno locales, se genera una lista maestra de las familias desplazadas para orientar la futura asistencia del Gobierno.¹⁵ A continuación, el DROMIC ingresa esta lista a una base de datos nacional que incluye información desglosada sobre los miembros individuales de la familia, su ubicación, si están con una familia de acogida o en un centro de evacuación, así como la asistencia que la familia ha recibido durante la emergencia y la respuesta de recuperación temprana.¹⁶ El DSWD verifica y actualiza periódicamente la información sobre PDI en consulta con los funcionarios del gobierno local y como parte de las evaluaciones del DSWD.

Una vez que las PDI abandonan los centros de evacuación,¹⁷ la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (NEDA), a cargo del pilar de Rehabilitación y Recuperación de Desastres, coordina los programas para atender sus necesidades de recuperación a largo plazo. La Guía de Rehabilitación y Recuperación de Desastres 2020, que explica la respuesta del Gobierno en este pilar, reconoce a las poblaciones desplazadas internamente como grupo especialmente vulnerable.¹⁸ En consecuencia, el Gobierno incluye datos estadísticos sobre las PDI como parte de su evaluación socioeconómica posterior al desastre y también implementa actividades y programas para PDI relacionadas con la reubicación,¹⁹ el apoyo a los medios de subsistencia a largo plazo, el acceso a la educación y la salud.²⁰ La NEDA se apoya en el DSWD para obtener datos e información sobre las personas desplazadas

internas, que son confirmados periódicamente a través de las bases de datos de las unidades del gobierno local. Durante el periodo de respuesta, cuando los administradores de los campamentos del DSWD todavía están presentes y los centros de evacuación están en uso, el DSWD actualiza la información a diario.

3. Resultados para desplazados internos y otras personas

El enfoque proactivo del proyecto DVAPP ya ha servido como fuente de información para los esfuerzos de preparación para desastres. En 2020, el DVAAP facilitó la implementación del Programa de Mejora Social COVID-19 del Gobierno en tres regiones. Su base de datos generó una lista con los participantes más vulnerables que podían acogerse al programa, mientras que las características de seguridad de la tarjeta CARES, combinadas con la base de datos, simplificaron la identificación de los beneficiarios a pesar de que algunas personas tenían los mismos nombres y características faciales similares. Finalmente, además de reducir la posibilidad de que las PDI reciban varias veces la misma asistencia u otros no reciban ninguna,²¹ la fotografía digital de la tarjeta permite al DSWD estimar el importe de la ayuda financiera necesaria para el apoyo al alojamiento de emergencia. Por ejemplo, al tomar la fotografía del beneficiario con su casa como fondo siempre que sea posible, los asesores del Gobierno obtienen información sobre la condición de la vivienda antes del desastre.

4. Participación de las personas desplazadas internas

La recolección de datos colaborativos y los procesos de análisis relacionados con el desplazamiento en Filipinas han permitido que las personas desplazadas internas influyan en el tipo de asistencia provista por el gobierno.²² Por ejemplo, tras la erupción del volcán Taal en 2020, las conclusiones de las evaluaciones del DTM, que incluyeron entrevistas a encuestados clave y debates en grupos de discusión, sugirieron que

las PDI preferían vivir en habitaciones alquiladas en apartamentos en lugar de en tiendas, dado que la mayoría de los municipios afectados estaban en una zona semiurbana. Basándose en esta información, el DSWD decidió entregar a las PDI ayuda en efectivo para que la utilizaran para pagar el alquiler. Esto constituyó un importante cambio de política respecto de las respuestas anteriores, que proporcionaban a las PDI alojamientos temporales o reparaban los alojamientos dañados. El Gobierno también tiene un sistema de tickets en línea, la plataforma e-Reklamo, para registrar y supervisar los reclamos de las PDI sobre la prestación de asistencia en caso de desastres.²³

5. Desafíos

El Gobierno de Filipinas ha utilizado la Tarjeta de acceso familiar a la asistencia por desastres para identificar a las personas desplazadas internas y supervisar la entrega de ayuda durante varios años. Sin embargo, se observó que el registro de las familias desplazadas durante una respuesta de emergencia requería mucho tiempo, lo que podía retrasar el acceso a los servicios que salvan vidas. El Gobierno ha invertido en agilizar el proceso de registro. Por ejemplo, el DSWD y el ACNUR han elaborado un proyecto piloto en la provincia de Maguindanao para digitalizar el proceso. El uso del sistema SCOPE del PMA también ha contribuido a los esfuerzos por crear un sistema de registro y una base de datos nacionales de desplazados internos.

Sin embargo, dada la exposición del país a peligros naturales recurrentes y cíclicos, el Gobierno determinó que invertir en un registro previo podría aliviar aún más los retos prácticos y administrativos que se presentan durante las situaciones de desastre caóticas y difíciles. Las autoridades pueden planificar con antelación las necesidades futuras, por ejemplo, identificando la necesidad de artículos de alivio previamente posicionados, detectando las familias que pueden requerir ayuda especial y anticipando la necesidad de apoyo a los medios de subsistencia durante el desplazamiento.²⁴ La base de datos de la tarjeta CARES puede ayudar al DSWD a garantizar que las PDI reciban de manera rápida y

sencilla un nivel adecuado de asistencia, ya que los funcionarios del gobierno de cualquier lugar pueden acceder a la información de los beneficiarios desde una base de datos centralizada en vez de tener que ponerse en contacto con las autoridades locales del lugar de origen de las PDI. La base de datos de la tarjeta CARES también contiene información no incluida en el DAFAC, como la información sobre la vivienda, los medios de subsistencia y la evaluación de la vulnerabilidad de las familias, lo que ayuda al Gobierno a priorizar la asistencia en función de las necesidades.

6. Lecciones aprendidas

Si bien el DROMIC y el DSWD ofrecen una fuente centralizada de datos sobre desplazamiento interno, aún existe la necesidad de armonizar las diversas fuentes de información de registro de PDI. Esto requiere la colaboración estrecha con los Consejos de Coordinación de Desastres a niveles local, regional y nacional, así como con otras agencias y organizaciones humanitarias locales e internacionales. Por ejemplo, se está haciendo el esfuerzo de armonizar el apoyo al registro biométrico de las personas desplazadas internas del PMA y de la OIM para el DSWD. Aunque los sistemas SCOPE y BRaVe pueden operar entre sí, como se ha demostrado en Sudán del Sur,²⁵ en las Filipinas los dos sistemas usan indicadores diferentes, cubren lugares diferentes, emplean sistemas de bases de datos diferentes y tienen dueños diferentes. En consecuencia, deben gestionarse y administrarse por separado para cumplir con la Ley de Privacidad de Datos de Filipinas de 2012 (Ley de la República N° 10173).

La recopilación y el análisis preventivos de datos pueden mejorar la preparación para los desplazamientos por catástrofe de varias maneras. Por ejemplo, la experiencia del devastador tifón Yolanda/Haiyan en 2013 demostró que la reubicación de las comunidades desplazadas en un nuevo lugar tras un desastre es un proceso complejo, que insume mucho tiempo.²⁶ Uno de los aspectos más desafiantes es identificar los terrenos disponibles seguros para vivir en el futuro.²⁷ El DVAPP puede ayudar a las autoridades a identificar a las personas

que viven en terrenos de alto riesgo, como las parcelas inclinadas propensas a derrumbes o las zonas propensas a inundaciones, que más probablemente necesitarían lugares de reubicación transitoria o permanente en caso de un futuro desplazamiento. Las unidades de gobierno locales pueden usar esta información para apartar tierras para la potencial reubicación en sus Planes de desarrollo local integral, práctica conocida como «land banking» (banco de tierras). El registro previo también puede ayudar con la labor de preparación y respuesta ante desastres en términos más generales, incluida la ayuda para evaluar si las intervenciones planificadas tienen probabilidad de satisfacer las necesidades de los desplazados más vulnerables.

Con el fin de fortalecer la resiliencia, NEDA se ha asociado con el Banco Mundial para desarrollar el Modelo de Evaluación de la Resiliencia Socioeconómica.²⁸ Aunque el modelo no aborda específicamente las necesidades de las personas desplazadas, la herramienta busca entender las consecuencias socioeconómicas de los eventos que pueden originar desplazamientos, tal como el impacto de un hogar destruido, y apunta a informar sobre los esfuerzos para mitigar el riesgo de desastres en el futuro, incluido el desplazamiento. Este modelo, que reconoce

que las PDI son un grupo especialmente vulnerable, podría adaptarse en el futuro para identificar las consecuencias socioeconómicas específicas de los desastres para los desplazados a lo largo del tiempo, con el fin de ayudar a comprender cuándo las PDI han alcanzado una solución duradera y ya no enfrentan necesidades específicas relacionadas con su desplazamiento.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

El desplazamiento por desastres afecta a casi todos los países del mundo. Este ejemplo muestra cómo las autoridades de Filipinas han hecho esfuerzos por mejorar y agilizar la gestión de los sistemas de datos de PDI, empezando por un proceso de registro anticipado que, en última instancia, puede ayudar al gobierno a priorizar e identificar a las familias que necesitan más asistencia. También destaca cómo los socios internacionales pueden complementar, mejorar y aumentar los sistemas nacionales de registro de PDI, idealmente trabajando juntos para armonizar su apoyo y garantizar un enfoque coherente.



Filipinas. Uno de los beneficiarios del registro biométrico en Pasil, Kalinga.
© OIM Filipinas Erika Lumanta | 2019

Notas finales

- 1 Celeste E Barile, 'Administrator Tiangco Welcomes 2017' (*National Mapping and Resource Information Authority, Department of Environment and Natural Resources*, 10 January 2017) <<http://www.namria.gov.ph/list.php?id=1032&alias=adminstrator-tiangco-welcomes-2017&Archive=1>> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 2 IDMC, '2020 Global Report on Internal Displacement (GRID)' (IDMC 2020) <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 3 El Secretario del Departamento de Ciencia y Tecnología (DOST, según su acrónimo en inglés) encabeza la prevención y mitigación de desastres. El Secretario del Departamento del Interior y Administración Local (DILG) encabeza la preparación para desastres. El Secretario del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (DSWD) encabeza la Respuesta a Desastres. El Director General de la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (NEDA) encabeza la Rehabilitación y recuperación de desastres. 'The National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011 to 2028' (República de Filipinas 2011).
- 4 IDMC (n 2) 83.
- 5 DROMIC, Government of the Philippines, 'Disaster Response Operations Monitoring and Information Center (DROMIC)' <<https://dromic.dswd.gov.ph/about-us/>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 6 DSWD-CAR, '21,000 Families in CAR Profiled Thru Disaster Vulnerability Assessment Project' (*Philippine Information Agency*, 31 May 2019) <<https://pia.gov.ph/news/articles/1022639>> consultado el 21 de agosto de 2020.
- 7 Sun Star Baguio, '8,498 Vulnerable Households Receive DSWD CARES Card' (*Press Reader*, 29 de julio de 2019) <<https://www.pressreader.com/philippines/sunstar-baguio/20190729/281569472332355>> consultado el 21 de agosto de 2020.
- 8 UNHCR Philippines, 'Municipal Protection Profile: Saguiaran, Lanao Del Sur' (UNHCR 2017) <<http://protectionclusterphilippines.org/wp-content/uploads/2017/08/Quick-Municipal-Protection-Profile-SaguiaranLDS.pdf>> consultado el 6 de octubre de 2020.
- 9 UNHCR and Protection Cluster Philippines, 'IDP Protection Assessment Report: Forced Displacement in Zamboanga City Due to Natural Disaster' (UNHCR 2020) 11 <<http://www.protectionclusterphilippines.org/wp-content/uploads/2020/09/IDPPAR-No.-10-Zamboanga-City-Flooding-Issue-no.-1.pdf>> consultado el 6 de octubre de 2020.
- 10 Por ejemplo, durante el tifón Ramón en 2019, los DRRMC municipales en el norte de Cayagan evacuaron preventivamente a los residentes basándose en las áreas más afectadas durante los tifones anteriores según los datos de desastres inminentes recogidos por la Administración de Servicios Atmosféricos, Geofísicos y Astronómicos de Filipinas. Angely L Mercado, 'Cagayan Towns Effect Pre-Emptive Evacuation' (*Philippine Information Agency*, 19 de noviembre de 2019) <<https://pia.gov.ph/news/articles/1030401>> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 11 DSWD and others, 'The Evolving Picture of Displacement in the Wake of Typhoon Haiyan: An Evidence-Based Overview' (DSWD, IOM, IDMC, SAS 2014) 16.
- 12 Philippine Red Cross, 'Operations Center-Philippine Red Cross' (2019) <<https://redcross.org.ph/operations-center/>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 13 UNHCR Philippines, 'Mindanao Displacement Dashboards' (*UNHCR*, junio de 2020) <<https://www.unhcr.org/ph/protection-cluster/mindanao-displacement-dashboards>> consultado el 14 de septiembre de 2020.
- 14 'WFP Philippines Country Brief' (WFP 2020) 1 <<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112680/download/>> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 15 Jan Karla Madrio, 'DSWD-7 Prepares Entries of IDPs' DAFAC' (*Philippine Information Agency*, 4 de octubre de 2018) <<https://pia.gov.ph/news/articles/1013540>> consultado el 20 de agosto de 2020.
- 16 *ibid.*
- 17 'The National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011 to 2028' (n 3) 29.
- 18 National Economic and Development Authority, 'Disaster Rehabilitation and Recovery Planning Guide' (Republic of the Philippines 2020) 13 <<https://www.neda.gov.ph/disaster-rehabilitation-and-recovery-planning-guide/>>.
- 19 'The National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011 to 2028' (n 3) 29.
- 20 National Economic and Development Authority (n 18) 78.



Filipinas. Omaisá, un desplazado interno en Marawi, espera que un nuevo grupo de funcionarios electos trabaje para impulsar la economía de Marawi y mejorar las empresas de medios de vida de las familias desplazadas en la ciudad devastada por la guerra. © Lady Jean L. Kabagani/PIA ICC

Filipinas

Soluciones prácticas para proteger el derecho de voto de las personas desplazadas internas

1. Contexto

La susceptibilidad de Filipinas a las catástrofes como tifones, terremotos e inundaciones ha transformado el desplazamiento por desastres en una característica constante de la vida en el país. Solo en 2018, alrededor de 3,8 millones de personas se transformaron en nuevos desplazados por desastres.¹ Al mismo tiempo, los conflictos y la violencia continuos en las provincias del sur de Mindanao también llevaron a unas 188.000 personas a huir en 2018, que se sumaron a las 300.000 personas desplazadas internas que se calcula esperaban soluciones para su desplazamiento relacionado con el conflicto a finales de 2018.²

En 2013, la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas (CHR), consciente de estos desafíos del desplazamiento, creó el Proyecto sobre

personas desplazadas internas para explorar las implicancias del desplazamiento para los derechos humanos.³ Aprovechando la colaboración previa de la CDH con la Comisión Electoral (COMELEC), uno de los componentes del proyecto sobre personas desplazadas internas de la CHR se centró en la participación en las elecciones públicas, que tienen una tasa de participación electoral del 75%.⁴ El registro de votantes en Filipinas está vinculado al lugar de residencia de la persona. En consecuencia, el desplazamiento a menudo impide a las personas desplazadas internas de ejercer su derecho de voto cuando están viviendo en refugios temporales o en zonas transitorias. En un taller nacional de 2015 sobre el tema, coorganizado por la CHR y la COMELEC, ambos organismos independientes con mandato constitucional, se identificaron una serie de desafíos clave que afectan a los derechos electorales de

las personas desplazadas internas, como los centros de votación dañados, los requisitos de residencia para transferir el registro de votantes y la dificultad para acceder a sus centros de votación designados debido a la distancia o la inseguridad.⁵ Dada la gran cantidad de desplazamientos anuales y la posibilidad de que se prolonguen, la necesidad de proteger los derechos de voto de las personas desplazadas internas sigue siendo una preocupación clave en Filipinas.

2. Descripción de la práctica

Filipinas no tiene una ley o política sobre PDI que especifique cómo deben aplicarse las leyes electorales de manera que reflejen los contextos de desplazamiento, aunque los miembros del Congreso⁶ han redactado exhaustivos proyectos sobre PDI. A fin de garantizar que cumple con sus responsabilidades constitucionales con respecto a cuestiones electorales, la COMELEC se ha visto obligada a buscar soluciones prácticas que permitan a los filipinos desplazados internos ejercer su derecho de voto donde fuere que se encuentren, trabajando con el apoyo de otras entidades, como CHR; ONG y otros grupos de interés.

Las cuestiones electorales relacionadas con los desplazamientos llamaron la atención de la COMELEC en septiembre de 2013, cuando 120.000 personas huyeron de los combates en la ciudad de Zamboanga, en Mindanao, para refugiarse en centros de evacuación, sobre todo en el complejo deportivo memorial Joaquín F. Enríquez de la ciudad.⁷ Ante la realización de importantes elecciones en las aldeas programadas para el mes siguiente, la COMELEC deseaba garantizar que las PDI pudieran elegir a sus líderes. En colaboración con la unidad de PDI de la Comisión sobre Derechos Humanos en su oficina regional de Mindanao, la COMELEC organizó instalaciones electorales en el estadio deportivo para que las personas desplazadas internas pudieran votar a unos 5 a 7 km de su lugar de residencia habitual.

A lo largo de los años, han surgido otros problemas relacionados con las elecciones. Por ejemplo, aunque las personas desplazadas internas deben inscribirse y proveer datos biométricos para recibir una tarjeta de votantes, los funcionarios electorales reconocen que muchas PDI pueden

no tener sus tarjetas. La COMELEC ha eximido a las PDI de las tasas para sustituir las tarjetas de registro de votantes perdidas, como en el caso de los desplazados en Mindanao. La COMELEC ha respaldado los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para registrar a los votantes en zonas de evacuación.⁸ Los funcionarios electorales también han permitido a las PDI demostrar su identidad con otros documentos nacionales de identidad. Por ejemplo, tras el tifón Haiyan / Yolanda, la organización jurídica sin ánimo de lucro IDEALS, con el apoyo del ACNUR, trabajó con las unidades gubernamentales locales para abrir centros temporales en las regiones afectadas por el desplazamiento para sustituir los documentos de identidad, como los certificados de nacimiento y matrimonio, a los desplazados. Contar con estos documentos permitió posteriormente a las PDI votar en las elecciones.⁹ El personal de los centros de votación de Filipinas suelen ser maestros de las escuelas públicas, que ayudan a verificar las identidades de los votantes y evitar potencial fraude. Finalmente, en algunos casos, la COMELEC ha establecido nuevos distritos electorales y centros de votación en zonas con desplazamiento prolongado, como en comunidades que aún acogen a personas desplazadas tras la erupción volcánica del Monte Pinatubo en 1991.¹⁰

En los últimos años, los actores electorales han reconocido la necesidad de una respuesta más sistémica, y actualmente promueven la consagración en ley de medidas electorales específicas relacionadas con el desplazamiento interno.¹¹ La COMELEC, a la espera de una reforma legislativa, emite una resolución anual en la que se establecen las normas y los reglamentos para el registros de votantes, que, desde 2016, ha exigido el registro satelital en zonas en las que se encuentran las PDI, trabajando en colaboración con las unidades de gobierno local / funcionarios encargados de esas zonas, así como las organizaciones no gubernamentales.¹²

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

La capacidad de las PDI de participar en procesos electorales ha mejorado. La Comisión de Filipinas sobre Derechos Humanos ha seguido supervisando la capacidad de las

personas desplazadas internas de participar en las elecciones, como en mayo de 2019, cuando a las PDI de Marawi se les permitió votar en las elecciones nacionales y locales con pruebas de su residencia original.

4. Participación de las personas desplazadas internas

El gobierno alienta a las personas desplazadas internas en Filipinas a votar. Aunque no se los ha incluido formalmente en los esfuerzos de la COMELEC para revisar y encontrar soluciones a los problemas electorales, el Consejo Pastoral Parroquial para el Voto Responsable (PPCRV) y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan estrechamente con las comunidades desplazadas son invitadas regularmente a asistir a reuniones sobre cuestiones electorales y a participar en comités multisectoriales ad hoc. Los líderes de las comunidades de personas desplazadas internas también participan activamente en actividades cívico-políticas más generales, en especial aquellas relacionadas con proyectos a nivel de barangay, tal como la prestación de servicios. Por ejemplo, las oficinas regionales de la CRH establecen diálogos comunitarios en los que los grupos de interés de las PDI, los jefes locales y el sector de la seguridad comparten sus inquietudes y encuentran soluciones inmediatas.

5. Desafíos

La ambigüedad jurídica en Filipinas complica los esfuerzos de la COMELEC para garantizar que las PDI puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Por ejemplo, hasta la fecha, los centros electorales solo se han trasladado cuando las personas desplazadas internas están situados junto a sus zonas de residencia, lo que los deja sin recursos y huyen más lejos. Según las leyes actuales, las PDI pueden transferir su registro, pero deben cumplir un requisito de residencia de seis meses antes de hacerlo. Tampoco se les permite usar centros de evacuación o lugares de transición como lugar de residencia, ya que se consideran direcciones temporales.¹³ Muchos de las personas desplazadas internas no quieren renunciar a su derecho a votar en su lugar de residencia, aunque no puedan desplazarse a los distritos electorales. Finalmente, sin medidas preventivas adecuadas,

las personas desplazadas internas pueden ser vulnerables a la manipulación política o «hakot» para asegurar su acceso a los servicios básicos. Por ejemplo, se los puede presionar para que voten a determinados funcionarios, asistan a mítines políticos o cambien su lugar de registro.¹⁴

6. Lecciones aprendidas

La divulgación y educación de los funcionarios electorales y otros actores que responden al desplazamiento es crucial para generar conciencia y obtener el apoyo político necesario para las reformas electorales operativas y legislativas que responden a las circunstancias relacionadas con el desplazamiento.¹⁵ Los avances en tecnología para registrar votantes utilizando datos biométricos, como en Filipinas, pueden ayudar en gran medida a disipar las preocupaciones sobre el fraude. Estos sistemas de registro de votantes podrían integrarse en sistemas más amplios de prestación de servicios a las personas desplazadas internas para la distribución de refugios, medios de subsistencia y asistencia en efectivo, lo que garantiza así una mayor cobertura.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Garantizar que las personas desplazadas internas puedan ejercer su derecho de voto valida su papel como ciudadanos y es un paso importante para normalizar sus vidas lo antes posible tras el desplazamiento. Sin embargo, en muchos contextos operativos, los actores que responden a las situaciones de desplazamiento interno no suelen reconocer plenamente la necesidad de abordar los derechos políticos y las cuestiones electorales. Esto es especialmente cierto en el caso de los desplazamientos por desastres, que suelen considerarse un fenómeno temporal pero que puede durar años a la espera de una solución duradera. Debido a que las poblaciones de todo el mundo se vuelven más móviles en general, los ejemplos destacan la necesidad de evaluar si los sistemas de registro de votantes están adaptados a las realidades y necesidades de sus votantes.

El ejemplo también destaca las formas prácticas de proteger los derechos electorales. En este caso, los organismos independientes se basaron en sus mandatos constitucionales para hallar soluciones.

Notas finales

- 1 IDMC, 'Philippines' (*Internal Displacement Monitoring Centre*, 2019) <<http://www.internal-displacement.org/countries/philippines>> consultado el 6 de enero de 2020.
- 2 *ibid.*
- 3 Cecilia Jimenez-Damary, 'CHRP and IDP Protection: A Case Study' (Asia Centre International Conference on National Human Rights Institutions in Southeast Asia: Challenges of Protection, Bangkok, 14 de julio de 2017).
- 4 Fernando Patinio, '2019 Polls Voter Turnout Now at 75%-78%' (*Philippine News Agency*, 20 de mayo de 2019) <<https://www.pna.gov.ph/articles/1070225>> consultado el 22 de enero de 2020.
- 5 Commission on Elections and Commission on Human Rights, 'Enabling Right to Political Participation of Internally Displaced Person' (CHR and COMELEC 2015) 4.
- 6 Benigno S Aquino III, 'Veto Message of President Aquino on Senate Bill No. 3317 and House Bill No. 5627' <<https://www.officialgazette.gov.ph/2013/05/24/veto-message-of-president-aquino-on-senate-bill-no-3317-and-house-bill-no-5627/>> consultado el 6 de enero de 2020. Congress of the Philippines, 'An Act Protecting the Rights of Internally Displaced Persons, Providing Penalties for Violations Thereof and for Other Purposes' (Republic of the Philippines 2013) Conference Committee Report; Herminio Harry L Roque Jr., 'An Act Protecting the Rights of Internally Displaced Persons and Penalizing the Acts of Arbitrary Internal Displacement 2016 [H.B. No. 222]'.>
- 7 Un año más tarde, el estadio deportivo seguía acogiendo a miles de personas desplazadas internas. Alice Thomas, 'Philippines: Displaced and Forgotten in Zamboanga' (Refugees International 2014) Field Report 4 <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5610ce81e4b01402b9064726/1443942017464/121514_philippines_displaced_and_forgotten_in_zamboanga_letterhead.pdf> consultado el 6 de enero de 2020.
- 8 Commission on Elections, 'Resumption of the System of Continuing Registration of Voters' (República de Filipinas 2016) Resolution 10166 9.
- 9 'UN Recognizes IDEALS for Post-Disaster Legal Services' (*Philippines Today*, 19 de marzo de 2015) <<http://www.philippinestoday.net/archives/19378>> consultado el 21 de enero de 2020.
- 10 Global Protection Cluster and The Carter Center, 'Public and Political Participation of Internally Displaced Persons' (Global Protection Cluster; The Carter Center 2018) 8.
- 11 Commission on Elections and Commission on Human Rights (n 5).
- 12 Commission on Elections (n 12) 8–9.
- 13 En particular, se ha permitido a los presos usar las direcciones de los centros de detención para registrarse como votantes, lo que podría sentar un precedente para las PDI en los centros de evacuación. Nanette Guadalquiver, 'Comelec Holds Satellite Registration for Inmates in Bacolod City' (*Philippine News Agency*, 29 de agosto de 2018) <<https://www.pna.gov.ph/articles/1046287>> consultado el 22 de enero de 2020.
- 14 Commission on Elections and Commission on Human Rights (n 5) 6.
- 15 Global Protection Cluster and The Carter Center (n 14) 8.



Somalia. Una vendedora desplazada internamente explica cómo no tenía una actividad generadora de ingresos antes de la construcción del cobertizo del mercado y cómo el cobertizo le ha dado la oportunidad de iniciar un negocio.
©IOM Rikka Tupáz | 2019

Somalia

Datos y análisis para documentar enfoques colaborativos y encontrar soluciones duraderas

1. Contexto

El desplazamiento interno en Somalia es principalmente un desafío urbano, ya que las personas desplazadas internas (PDI) abandonan las zonas rurales afectadas por conflictos, violencia y desastres en busca de refugio, seguridad y asistencia en los centros de las ciudades y zonas periurbanas. En Mogadiscio, la capital, que tiene la más alta concentración de PDI, viven alrededor de 500.000 personas en 1.082 sitios.¹ Los centros urbanos como Baidoa y Kismayo también albergan considerables poblaciones de PDI.

El Gobierno Federal de Somalia ha tomado medidas significativas en años recientes para encabezar esfuerzos para lograr soluciones duraderas para los 2,6 millones de personas desplazadas internas en el país durante los últimos decenios.² En noviembre de 2018, el Gobierno estableció una Unidad de soluciones duraderas dentro del Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, complementada luego por una Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas que reúne a 14 organizaciones gubernamentales, entre ellas la Oficina del Primer Ministro. Estos organismos de coordinación buscan garantizar que las

políticas, estrategias y programas de soluciones duraderas para las PDI se coordinen e integren en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Social y otros instrumentos relevantes. En marzo de 2020, el gobierno ratificó la Convención de Kampala de la Unión Africana. En octubre de 2020, el Gobierno Federal estaba elaborando una legislación nacional sobre PDI, con el apoyo de un experto internacional en desplazamientos internos,³ y también ultimaba una estrategia nacional de soluciones duraderas.

La coordinación de las soluciones duraderas para las PDI entre la comunidad internacional y el Gobierno somalí tiene lugar bajo el paraguas de la Iniciativa de Soluciones Duraderas (DSI, según su acrónimo en inglés), lanzada a principios de 2016 por el Gobierno Federal de Somalia y el Representante Especial Adjunto del Secretario General, Coordinador Residente y Humanitario (DSRSG/RC/HC)⁴, con el apoyo del Vice primer Ministro. Esta DSI se está convirtiendo en una iniciativa nacional de plena propiedad, dirigida por la Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas.

2. Descripción de la práctica

Al mismo tiempo que el Gobierno de Somalia y la comunidad internacional se han volcado a la búsqueda de soluciones duraderas para las PDI después de años de asistencia humanitaria, la recopilación de datos y el análisis de los desplazamientos internos han evolucionado para medir y controlar el progreso de las PDI en la resolución de sus necesidades específicas por el desplazamiento. Esta base empírica, a su vez, ha contribuido al desarrollo de iniciativas, políticas y estrategias nacionales y subnacionales sobre soluciones duraderas.

Los esfuerzos coordinados para abordar soluciones duraderas para las PDI comenzaron después de 2012, con la terminación oficial de una gran hambruna que ha desplazado a millones de somalíes y la inauguración del Nuevo Gobierno Federal de Somalia. Muchas PDI vivían en lugares similares a los de la población urbana pobre, que también se había enfrentado a dificultades relacionadas con la sequía, el conflicto y la inseguridad. Teniendo en cuenta las abrumadoras necesidades,

algunos actores humanitarios se preguntaron si las necesidades y vulnerabilidades de las PDI diferían sustancialmente de las del conjunto de casos humanitarios. La mayoría de los datos sobre desplazamiento interno en ese momento se relacionaba con los movimientos de las PDI,⁵ con información sectorial recopilada por actores humanitarios internacionales para informar sus respectivas actividades de programación, que a menudo se basaban en datos satelitales. El Gobierno y los actores de asistencia carecían de datos de referencia para comparar las situaciones de las PDI con la población general, lo que complicó los esfuerzos por identificar las necesidades de protección y asistencia que estaban relacionadas con el desplazamiento, en oposición a los desafíos compartidos con la población en general. El Gobierno tampoco contaba con datos de censos nacionales.⁶

Como primer paso para abordar estos problemas de datos, se llevaron a cabo dos ejercicios de elaboración de perfiles en Mogadiscio y Hargeisa, utilizando una metodología colaborativa, participativa y transparente para reunir a las autoridades gubernamentales, las ONG y las entidades de la ONU, con el apoyo técnico proporcionado por el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles (JIPS) de PDI y REACH.⁷ Comenzando en Mogadiscio en 2014, el grupo de trabajo a cargo de los perfiles del Grupo temático sobre protección se unió a la Agencia de Gestión de Desastres de Somalia, dentro del Ministerio del Interior y Asuntos Federales, y a la Administración Regional de Banadir, responsable de la ciudad de Mogadiscio, para generar una base empírica compartida que sirviera de fundamento para una estrategia de soluciones duraderas para la ciudad. Este ejercicio, finalizado en 2016, mostró que las PDI en Mogadiscio tenían, entre otros problemas, un nivel educativo sistemáticamente inferior y menos probabilidades de tener un empleo, en comparación con sus vecinos somalíes no desplazados que viven en los mismos asentamientos informales. Por el contrario, el ejercicio de elaboración de perfiles de 2015 en Hargeisa, dirigido por el Ministerio de Repatriación, Rehabilitación y Reconstrucción y el ACNUR, llegó a la conclusión de que las PDI, con algunas excepciones para las personas del centro-sur de Somalia, compartían en gran medida las mismas vulnerabilidades que sus

vecinos. Esto apuntaba a la necesidad de un enfoque de desarrollo urbano a largo plazo para apoyar soluciones duraderas en lugar de una asistencia humanitaria continuada⁸ Aproximadamente la mitad de las PDI en Mogadiscio y bastante más de la mitad de los de Hargeisa también expresaron su deseo de permanecer de forma permanente en su ubicación actual, en contra de las hipótesis previas de que la mayoría de las PDI quería regresar a sus lugares de origen.

A medida que surgían pruebas que confirmaban que muchas PDI se enfrentaban, en efecto, a problemas específicos que les impedían hallar soluciones duraderas, los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz comenzaron a trabajar juntos para desarrollar y aplicar programas de apoyo a las soluciones duraderas. Por ejemplo, las ONG que participaron en el proyecto RE-INTEG, un proyecto de consorcio financiado por la Unión Europea para 2017 a 2020 para apoyar la (re)integración de las PDI y repatriados, invitaron a la Secretaría Regional de Soluciones Duraderas (ReDSS), un consorcio de ONG con sede en Nairobi, a sumarse al proyecto como socio de aprendizaje para apoyar el diseño del programa y la documentación de las nuevas lecciones aprendidas.⁹ Concretamente, los socios del proyecto deseaban desarrollar un marco común de seguimiento y aprendizaje del proyecto para evaluar si su programa mejoraba la vida de las PDI de acuerdo con el Marco del IASC de Soluciones Duraderas. En consulta con los socios, la ReDSS adaptó su Marco de Soluciones,¹⁰ que torna operativo el Marco de Soluciones Duraderas del IASC a través de 28 indicadores, al proyecto de RE-INTEG en Somalia mediante la identificación de indicadores de resultados comunes en la matriz de resultados del proyecto del consorcio para desarrollar un Marco de seguimiento de resultados colectivos. El marco se complementó con un plan de seguimiento que explicaba con más detalle los diez indicadores de resultados, y un conjunto de preguntas de relevamiento para reunir información sobre cada uno de ellos.¹¹ (Véase también el Ejemplo de Somalia en el proyecto Midnimo, p. X)

Con el tiempo, los actores que trabajan en los programas de soluciones duraderas en Somalia¹² identificaron las percepciones y los sentimientos

de integración de las PDI como componentes no materiales importantes para lograr soluciones duraderas que no se reflejaban adecuadamente en el Marco de Soluciones Duraderas del IASC. Así, a partir del Marco de soluciones de la ReDSS, el Consorcio Danwadaag¹³ desarrolló el marco de Evaluación de la reintegración local (LORA) como herramienta del proyecto en 2019 para medir el grado de integración local de las PDI y para guiar el uso de futuros recursos destinados a abordar las necesidades restantes de las PDI.¹⁴ La LORA utiliza ocho criterios del Marco de IASC, complementados con indicadores adicionales relacionados con las percepciones de las PDI sobre las soluciones duraderas y la cohesión social, tomados de la Biblioteca Interagencial de Indicadores de Soluciones Duraderas,¹⁵ para medir la integración local usando indicadores subjetivos y objetivos.

En un esfuerzo por respaldar el trabajo de soluciones duraderas en Somalia de manera más general, se creó la Encuesta anual de aspiraciones a través de un proceso participativo en el que intervinieron autoridades gubernamentales, ONG y entidades de la ONU¹⁶ para introducir un enfoque longitudinal que permita comprender cómo pueden cambiar a lo largo del tiempo las intenciones de las PDI con respecto a las soluciones duraderas. A partir de los datos recopilados en las encuestas de intenciones a corto plazo realizadas por los socios, la Encuesta de Aspiraciones complementa la LORA mediante el análisis de múltiples dimensiones de las vulnerabilidades y el sentido de pertenencia de las PDI en cuatro ciudades somalíes: Baidoa, Dollow, Kismayo y Mogadiscio. Utilizando datos desglosados, el análisis compara 500 familias que representan diferentes grupos de PDI, familias de acogida y familias que no son de acogida en las zonas urbanas durante un período de cuatro años (2019 a 2022), para comprender mejor los factores que informan las decisiones de las PDI de permanecer en un lugar determinado o mudarse, estos factores se dividen en cinco áreas temáticas: patrones de desplazamiento, desarrollo económico, integración social, percepciones de seguridad y protección, y vivienda, tierra y propiedad.¹⁷

Los procesos nacionales de planificación humanitaria y de desarrollo en Somalia también han tratado de optimizar la recopilación y

el análisis de datos en todos los sectores y áreas de actividades relevantes para las soluciones duraderas para las PDI. Por ejemplo, en respuesta a la sequía de 2016 a 2017, el Gobierno somalí, el Banco Mundial, las agencias de la ONU y la Unión Europea elaboraron la Evaluación del Impacto y las Necesidades de la Sequía (DINA), que cuantificó los impactos físicos, económicos y humanos, así como los requerimientos de recuperación y generación de resiliencia.¹⁸ Utilizando una metodología desarrollada por consenso con los socios participantes, la evaluación complementó los datos gubernamentales y humanitarios existentes con encuestas y herramientas de teledetección para informar el plan de acción del Marco de Recuperación y Resiliencia de 2018.¹⁹ Del mismo modo, las Evaluaciones conjuntas de las necesidades de varios grupos temáticos relacionadas con la acción humanitaria, coordinadas por OCHA a través de REACH, han reunido a las autoridades, los grupos temáticos y los socios y, a través de un proceso de creación de consenso, han logrado un conjunto final de conclusiones aceptadas por todas las partes. Tres consorcios de proyectos plurianuales distintos que se ocupan de soluciones duraderas, financiados por el DFID, la UE y Danida respectivamente, utilizaron de manera similar un sistema integrado de evaluación de necesidades elaborado con el apoyo de su socio de aprendizaje común, ReDSS, en lugar de crear tres sistemas separados, reforzando así aún más la coordinación.

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

Los datos y pruebas operativos de las PDI en Somalia han desempeñado un papel importante en la generación de un amplio apoyo entre los actores gubernamentales, humanitarios y de desarrollo para dar prioridad a las soluciones duraderas al más alto nivel político. En particular, el ejercicio de elaboración de perfiles de PDI de 2016 en Mogadiscio permitió identificar las vulnerabilidades específicas de los desplazados que no son compartidas por la población en general.²⁰ Mediante una base empírica común y

acordada, la Administración regional de Benadir pudo trabajar con los socios humanitarios y de desarrollo para explorar las opciones de soluciones duraderas en Mogadiscio, lo que, entre otras cosas, condujo finalmente a la reciente Estrategia de soluciones duraderas de la Administración regional de Benadir para 2020 a 2024.²¹ Ambos procesos de elaboración de perfiles también dirigen la atención hacia las necesidades de las PDI en Somalia para lograr soluciones duraderas. Las conclusiones del ejercicio de elaboración de perfiles y los datos humanitarios operativos sobre las PDI subrayaron la importancia de la Iniciativa de soluciones duraderas. En particular, al descubrir que muchas PDI no deseaban regresar, se generó un diálogo amplio sobre soluciones duraderas alternativas, incluida la viabilidad de la integración local. El ejercicio de elaboración de perfiles, complementado por el Rastreador de Desalojos del Grupo temático sobre protección,²² también contribuyó a la creación de las Directrices Nacionales sobre Desalojos,²³ y sirvió de base para la Política Nacional sobre Refugiados-Repatriados y PDI 2019.²⁴ En particular, los miembros de la junta de asesoramiento técnico, que incluyó a funcionarios del Gobierno y la comunidad internacional,²⁵ ofrecieron asesoramiento al Gobierno basado en las pruebas disponibles para garantizar que la Política Nacional abordara los principales problemas de protección y asistencia de las personas desplazadas internas.

El análisis longitudinal y comparativo sobre el desplazamiento también ha permitido a los socios de DSI involucrar a los actores de desarrollo en un diálogo sobre el desplazamiento como «factor de empobrecimiento», y estos actores han adaptado posteriormente sus programas para abordar soluciones duraderas.²⁶ Por ejemplo, se incorporaron datos centrados en el desplazamiento y desagregados de desplazamiento en la **Encuesta de Alta Frecuencia del Banco Mundial** utilizando la **Herramienta de Evaluación de la Pobreza y la Vulnerabilidad de Somalia** para comprender y abordar las intersecciones entre la pobreza, la vulnerabilidad, los medios de subsistencia y el desplazamiento interno en Somalia, con el fin de informar las políticas que fomentan la resiliencia y el desarrollo a más largo plazo.²⁷ En

particular, al comparar la situación de los hogares desplazados y no desplazados, el análisis de microdatos del Banco Mundial aplicado dentro de un marco de soluciones duraderas establece conexiones entre las causas del desplazamiento y las aspiraciones, los bienes y las necesidades de las PDI, incluidas las diferencias dentro de un país.²⁸ Esto permite a los responsables de elaborar políticas desarrollar políticas y programas más precisos.

4. Participación de las personas desplazadas internas

Además de ofrecer información a los socios operativos acerca de sus condiciones de vida y aspiraciones, las PDI y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno han tenido un rol en el análisis de los datos y han hecho aportes a las recomendaciones surgidas de los datos. Por ejemplo, como parte de la Encuesta de Aspiraciones, las PDI, las comunidades de acogida, las autoridades locales, las agencias de la ONU y las ONG fueron invitados a talleres de análisis conjuntos en Mogadiscio y Baidoa para debatir las principales conclusiones y elaborar recomendaciones colectivas basadas en ellas. La ReDSS también tiene previsto traducir las conclusiones de la encuesta al somalí para compartirlas con las comunidades participantes.

La Plataforma común de responsabilidad social, desarrollada por la Fundación Africa's Voices en colaboración con la Administración regional de Benadir y la ReDSS, también exploró las posibilidades de utilizar programas de radio interactivos para conocer mejor las perspectivas de las PDI y de las comunidades afectadas por el desplazamiento con respecto a las soluciones duraderas en Mogadiscio. La Plataforma organizó cuatro programas de radio transmitidos por cinco estaciones emisoras de radio. Se pidió a los oyentes que respondieran preguntas por mensaje de texto acerca de cuestiones relacionadas con el apoyo a los desplazados, la integración local en Mogadiscio, la prevalencia de la discriminación contra las PDI y la resolución de los problemas de desalojo.²⁹ Los programas de radio

también incluyeron entrevistas a responsables políticos y organizaciones de ayuda, como un representante de la Administración Regional de Benadir, que explicó la nueva política de PDI del Gobierno.³⁰ La Plataforma común de responsabilidad social utilizó esta información de más de 3.000 personas (alrededor del 50 % representaban a personas desplazadas y el 40 % a mujeres), para informar sobre la programación relacionada con el desplazamiento, dónde establecer programas de cohesión social en Mogadiscio y para identificar posibles soluciones a los problemas de desalojo.³¹ La Oficina del DSRSG/RC/HC ha replicado el estudio en Baidoa y Bossaso.

5. Desafíos

Las organizaciones humanitarias han estado recopilando información sobre la ubicación y las necesidades de protección y asistencia inmediatas de las PDI desde 2006, usando herramientas cada vez más sofisticadas, tales como el sistema de Red de Seguimiento de la Protección y Retorno dirigido por el ACNUR, las evaluaciones detalladas de REACH sobre el terreno y la Matriz de seguimiento de los desplazamientos de la OIM. Sin embargo, como descubrieron los socios operativos en Somalia, el seguimiento del progreso de las PDI en el logro de soluciones duraderas exige otro conjunto de herramientas de datos que puedan medir las necesidades específicas de los desplazados, en comparación con las necesidades de los somalíes no desplazados durante un periodo sostenido. La falta de datos del gobierno sobre la población para establecer una base de referencia obstaculizó en un principio la visión global de lo que se necesita para lograr soluciones duraderas. Somalia cuenta, en la actualidad, con abundantes datos sobre el desplazamiento interno, aunque todavía están relacionados en gran medida con sectores individuales de las respuestas o los datos a nivel macro. Por lo tanto, el desafío consiste en la forma de reunir las diversas fuentes de datos de consolidación de la paz, desarrollo y acción humanitaria para llegar a un análisis compartido y a unas normas comunes relacionadas con la prevención y la resolución de los desplazamientos internos.³²

La capacidad del gobierno somalí de recopilar y usar datos sobre las PDI ha aumentado en los últimos años en colaboración con ONG internacionales y agencias de la ONU. Para satisfacer los requerimientos del FMI para el alivio de la deuda, en febrero de 2020, el Gobierno de Somalia convirtió la Dirección de Estadísticas Nacionales en una Oficina nacional de estadísticas, dentro del Ministerio de Planificación, Inversiones y Desarrollo Económico (MOPEID), para coordinar y simplificar la recopilación, compilación, análisis, publicación y difusión de la información estadística. En particular, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y el Banco Mundial están apoyando al Gobierno en el desarrollo de un sistema nacional consolidado para recopilar y analizar datos relacionados con los desplazamientos.³³ Más concretamente, el Banco Mundial ha invertido en el desarrollo de la capacidad de la Comisión Nacional de Estadística para recopilar datos de población, incluidos los relativos a los desplazamientos. En abril de 2020, el Gobierno Federal inició su primera Encuesta demográfica y de salud de Somalia para analizar la información demográfica y de los hogares relacionada con la salud, el agua y el saneamiento, la educación y el empleo.³⁴ El Gobierno de Somalia también es miembro del Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y PDI, que ha estado debatiendo cómo medir cuándo ha terminado el desplazamiento. El Gobierno ha establecido una Unidad de soluciones duraderas en el Ministerio de Planificación, Inversiones y Desarrollo Económico. A nivel municipal, se han establecido grupos de trabajo técnicos de soluciones duraderas en Baidoa y Kismayo, y se creó una Unidad de Soluciones Duraderas en la Administración Regional de Benadir en octubre de 2019.³⁵

El Grupo de Trabajo de soluciones duraderas y el Subgrupo de trabajo de migración, desplazamiento y soluciones duraderas han desempeñado un papel clave en el intercambio de información, han facilitado los objetivos operativos comunes relacionados con la programación de soluciones duraderas y han permitido que los datos relacionados con el desplazamiento se canalicen hacia los procesos de planificación nacional relevantes. En particular, los datos compartidos por los socios operativos que documentan las necesidades específicas de las PDI también han contribuido al éxito final de la Iniciativa de soluciones duraderas para abogar por la inclusión de indicadores específicos del desplazamiento interno en los cuatro pilares del noveno Plan

Nacional de desarrollo de Somalia (PND9) adoptado en 2019.³⁶ La ReDSS y los socios de soluciones duraderas también han mapeado cómo el Marco de soluciones duraderas del IASC se corresponde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, para seguir avanzando en los debates sobre cómo los actores del desarrollo pueden contribuir a la programación de soluciones duraderas.³⁷ La recopilación y el análisis de datos sobre soluciones duraderas podrían mejorarse aún más a través de un análisis conjunto que utilice indicadores y herramientas comunes, así como la ampliación de estudios habitacionales y sectoriales en las comunidades afectadas por el desplazamiento para evaluar los impactos de las intervenciones relacionadas con las soluciones duraderas. Por ejemplo, el Banco Mundial está explorando la manera de capturar los cambios relacionados con las soluciones duraderas en su **Encuesta de alta frecuencia de Somalia**.³⁸ Los interesados también deben seguir apoyando al Gobierno en el desarrollo de sistemas de datos a nivel nacional, subnacional y municipal que respondan a las necesidades a largo plazo de las PDI, así como fomentar una mayor coordinación en la recopilación y el análisis de los datos entre los actores de la consolidación de la paz, el desarrollo y la ayuda humanitaria.

6. Lecciones aprendidas

La experiencia en Somalia ha demostrado la importancia de coordinar la recopilación y el análisis de datos del mismo modo que los socios operativos coordinan la programación.³⁹ Los proyectos que abordan soluciones duraderas necesitan reunir las diferentes prioridades, objetivos y métodos de los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz. La experiencia del proceso RE-INTEG puso de manifiesto que el establecimiento de una teoría del cambio con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas ayudó a delinear una «vía causal» para avanzar en la (re)integración y orientar los esfuerzos colectivos para abordar las vulnerabilidades de las comunidades afectadas por los desplazamientos.⁴⁰ Este entendimiento común puede servir de guía para determinar qué datos se requieren para desarrollar, supervisar y evaluar un proyecto. Por ejemplo, en 2016/2017, la ReDSS facilitó el acuerdo entre sus miembros y socios sobre un conjunto de **Principios de programación de soluciones duraderas** compartidos para orientar

colectivamente el trabajo de los socios en materia de soluciones duraderas.⁴¹ Resulta particularmente crítico contar con una visión compartida de los objetivos generales del proyecto, en la etapa de diseño metodológico, para la recopilación y seguimiento de datos, a fin de comprender por qué se necesitan conjuntos específicos de datos, como por ejemplo qué indicadores reflejan mejor la teoría del cambio de un proyecto concreto.⁴² En 2017, la OCHA y sus socios desarrollaron por primera vez **resultados colectivos** para soluciones duraderas, que luego se revisaron para alinearlos con el pilar de desarrollo social del Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas y el Plan Nacional de Desarrollo.⁴³ Tal como se mencionó antes, el **Marco de Seguimiento de Resultados Colectivos** de RE-INTEG también se basó en los indicadores comunes utilizados por las ONG que mejor medían los avances en la consecución de los objetivos operativos del proyecto para cinco criterios de soluciones duraderas del IASC.

A nivel nacional, la coordinación de las soluciones duraderas entre el Gobierno y la comunidad internacional ocurre dentro del Grupo de Trabajo del Pilar de Resiliencia y el Subgrupo de Trabajo sobre migración, desplazamiento y soluciones duraderas, en el marco del Mecanismo de desarrollo y reconstrucción de Somalia.⁴⁴ El Grupo de Trabajo de soluciones duraderas, copresidido por el Coordinador de soluciones duraderas de la ONU en la oficina del DSRSG/RC/HC y la ReDSS, ha permitido a los socios operativos compartir sus metodologías y conclusiones con el Gobierno y otros socios, ampliando el impacto de los datos y análisis operativos para su uso en la promoción, el desarrollo de políticas y la programación operativa sobre soluciones duraderas. Por ejemplo, en 2018 la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y la ReDSS dirigieron un proceso para revisar conjuntamente los **Principios de Programación de Soluciones Duraderas** del proyecto RE-INTEG con las ONG del grupo de trabajo y los miembros de la ONU. La versión revisada por último recibió el apoyo del Gobierno Federal de Somalia en 2019 para guiar todo el trabajo sobre soluciones duraderas para las PDI en el país.⁴⁵ El mismo

año, el Gobierno también adaptó el Marco de supervisión de resultados colectivos para crear la **Matriz de desempeño de las soluciones duraderas** que incluye indicadores comunes relacionados con las soluciones duraderas.

Los procesos de recopilación y análisis de datos sobre soluciones duraderas también pueden beneficiarse con la experiencia de actores externos al proceso. Por ejemplo, mientras elaboraba su metodología para la Encuesta de Aspiraciones de las PDI, la ReDSS creó un comité asesor técnico que incluyó socios que no eran parte del proyecto a fin de que aportaran maneras de mejorar la metodología de la encuesta para cumplir con los objetivos del proyecto, y, posteriormente, qué recomendaciones conjuntas podrían extraerse de los datos en la fase de análisis. Este enfoque de colaboración no solo mejoró el proceso general de recopilación y análisis de datos, sino que también aumentó la probabilidad de que los organismos gubernamentales, las ONG y las agencias de la ONU que no participaron en el proyecto utilizaran las conclusiones porque comprendieron la importancia de las recomendaciones. En cuanto a la facilitación, los socios operativos del proyecto RE-INTEG llegaron a la conclusión de que tener a ReDSS como socio de aprendizaje ayudó a reflexionar sobre las lecciones aprendidas, facilitó las conexiones con otros actores clave que trabajan en soluciones duraderas, reforzó el conocimiento general y ayudó a los socios del proyecto a desarrollar una visión común.⁴⁶

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Las PDI en situaciones de desplazamiento prolongado suelen mezclarse con la población general, lo que dificulta el diseño de programas de soluciones duraderas específicas y efectivas. Para entender totalmente si las PDI tienen necesidades específicas de desplazamiento, y en qué medida, los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz deben reevaluar sus sistemas regulares de seguimiento y evaluación de la recolección y programación de datos, además de hallar una manera de trabajar en

colaboración para cumplir objetivos comunes. Es necesario que los actores humanitarios piensen a más largo plazo y comparen los grupos de beneficiarios para evaluar con precisión los avances de las PDI. Los actores de desarrollo y consolidación de la paz deben adaptar sus sistemas para reconocer a las PDI, como grupo, que puede tener necesidades

y vulnerabilidades específicas que otros ciudadanos no tienen. El caso de Somalia ofrece ejemplos de herramientas y procesos para recopilar, analizar y hacer el seguimiento de datos que pueden ayudar a facilitar dichos programas colaborativos y políticas sobre soluciones duraderas para las PDI.



Somalia. Los desplazados internos, los refugiados que regresan y los miembros de la comunidad de acogida en la ciudad de Kismayo mostrando su talento durante un evento cultural.
© OIM UN Habitat | 2018

Notas finales

- 1 CCCM Cluster Somalia, 'CCCM Somalia Overview' (*Operations Portal IDP Situations*, 9 April 2020) <https://data2.unhcr.org/en/situations/cccm_somalia> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 2 OCHA Somalia, '2020 Somalia Humanitarian Needs Overview' (UN OCHA 2019) Humanitarian Programme Cycle 2020 47 <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf>> consultado el 30 de enero de 2020.
- 3 El Prof. Chaloka Beyani, antiguo relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, estaba prestando asesoramiento jurídico para la redacción de la ley nacional sobre desplazados internos.
- 4 Integrated Office of the DSRSG/RC/HC, 'Somalia Durable Solutions Initiative Factsheet' (United Nations Somalia 2019) <[https://www.shareweb.ch/site/Migration/Network%20Activities/Taller%20Proteccion%20y%20Migracion%20Colombia%202020/DSI%20Factsheet%20-%20January%202019%20\(003\).pdf](https://www.shareweb.ch/site/Migration/Network%20Activities/Taller%20Proteccion%20y%20Migracion%20Colombia%202020/DSI%20Factsheet%20-%20January%202019%20(003).pdf)> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 5 A partir de 2006, el ACNUR, actuando como líder del Grupo temático sobre protección, recopiló información limitada sobre las PDI utilizando imágenes satelitales y datos recogidos por las ONG asociadas mediante dos sistemas denominados Seguimiento de los movimientos de la población (PMT) y Red de seguimiento de la protección (PMN), que siguieron utilizándose entre 2006 y 2014. Véase UNHCR, 'UNHCR's Population Movement Tracking Initiative-FAQs' (UNHCR 2007).
- 6 El Gobierno de Somalia aún no ha realizado un censo. Durante la DSA 2018 en Mogadiscio hubo gran disparidad en las cifras (en el rango de decenas de miles de personas); ante este contexto, las agencias se basan en una cifra de población de 2014 basada en las estimaciones del UNFPA que no tiene en cuenta el crecimiento de la población.
- 7 'Internal Displacement Profiling in Mogadishu' (JIPS 2016) <<https://www.jips.org/uploads/2018/10/Somalia-Mogadishu-profiling-report-2016.pdf>> consultado el 9 de septiembre de 2020; JIPS, 'Somalia' <<https://www.jips.org/jips-country/somalia/>> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 8 'At a Glance: The Use of Profiling in Somalia Hargeisa' (JIPS 2015) 2 <<https://www.jips.org/uploads/2018/10/JIPS-Somalia-Hargeisa-@G.pdf>> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 9 La ReDSS fue creada en 2015 por 14 ONG como centro de coordinación, aprendizaje e información con sede en Nairobi para impulsar los esfuerzos de programas y políticas relacionados con la búsqueda de soluciones duraderas para las comunidades afectadas en el Cuerno de África y África Oriental. Entre los miembros del Grupo Directivo se encuentran el Consejo Danés para los Refugiados, el Comité de Rescate Internacional y el Consejo Noruego para los Refugiados. ReDSS, 'Background' (ReDSS) <<https://regionaldss.org/index.php/who-we-are/about-redss/>> consultado el 7 de septiembre de 2020.
- 10 El Marco de Soluciones compara a las poblaciones desplazadas con las no desplazadas con respecto a tres medidas de seguridad: seguridad física, seguridad material (incluido el acceso a las oportunidades económicas) y seguridad jurídica (incluido el acceso a los recursos y la justicia). ReDSS, 'ReDSS Solutions Framework' (ReDSS) <<https://regionaldss.org/index.php/research-and-knowledge-management/solutions-framework/>> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 11 Por último, se seleccionaron tres áreas comunes tras un taller de lecciones aprendidas y tres años de análisis: abordar la capacidad de las PDI de ejercer sus derechos, el acceso a los servicios básicos y la seguridad, y los medios de subsistencia. ReDSS, 'A Collective Outcomes Monitoring Framework for EU-REINTEG Partners (JSC, EIDACS and SDSC Consortia): Overview Document' (ReDSS 2018) <<http://regionaldss.org/wp-content/uploads/2018/11/A-COLLECTIVE-OUTCOMES-MONITORING-FW-FOR-JSC-EIDACS-AND-SDSC-overview-document-EXT.pdf>> consultado el 7 de septiembre de 2020.
- 12 Después de RE-INTEG siguieron dos programas centrados en soluciones duraderas en Somalia: Danwadaag (consorcio de soluciones dirigido por la OIM con NRC, CWW, SHACDO, Juba Foundation y ReDSS como socios) y el Programa de Soluciones Duraderas (programa de soluciones duraderas liderado por DRC/DDG con WYG y ReDSS como socios).
- 13 El consorcio DANWADAAG es un grupo de soluciones liderado por la OIM que incluye al NRC, Concern Worldwide (CWW), la Shabelle Community Development Organisation (SHACDO), Juba Foundation y ReDSS.
- 14 ReDSS, 'Somalia: Lessons Learned from the EU Re-Integ Durable Solutions Consortia (2017-2020)' (ReDSS 2019) 9 <https://regionaldss.org/wp-content/uploads/2019/11/ReDSS_Re_Integ_LL_EFA-002.pdf> consultado el 3 de septiembre de 2020.



Somalia. Khalimey, madre de seis hijos, está visiblemente ocupada en su pequeña tienda ubicada en Salama 2, uno de los asentamientos para desplazados internos en Galkayo, Estado de Puntland. © ACNUR Caroline Opile | 2018

Somalia

Exploración de las opciones de reparto del valor de la tierra en respaldo de las soluciones duraderas en las zonas urbanas

Los municipios urbanos de Somalia, de rápido crecimiento, han estado buscando la forma de dar respuesta a los más de 2 millones de personas desplazadas internas¹ que viven actualmente en sus ciudades, muchos de los cuales llegaron hace años o incluso decenios.² Teniendo en cuenta que alrededor del 80 % de las personas desplazadas prefiere la integración local,³ los municipios urbanos de Somalia comparten el desafío de generar los recursos necesarios para financiar la construcción de viviendas y los servicios públicos, que pueden ascender a cientos de millones de dólares, lo que permitiría encontrar una solución duradera para todos las PDI y no solo para unos pocos.

En 2019, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas del SRS/RC/HC encargó el informe «Hacia un desarrollo urbano sostenible en

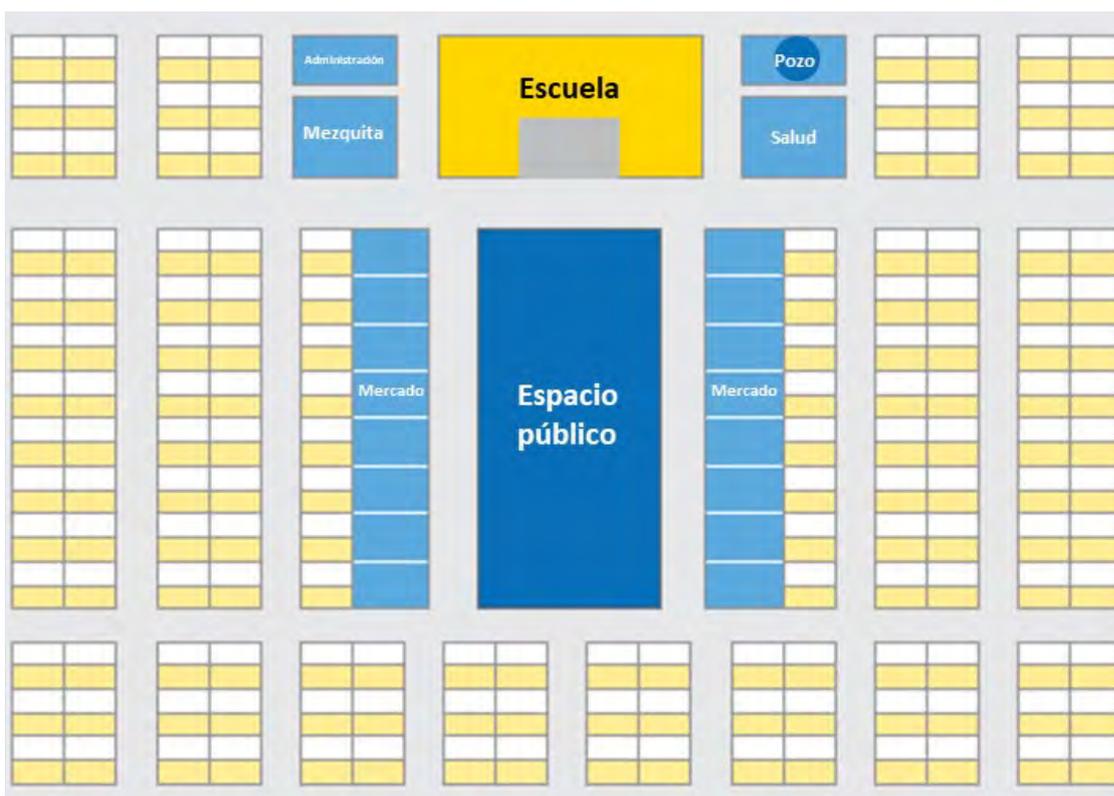
Somalia y soluciones a escala duraderas para las PDI».⁴ En particular, el informe presenta opciones acerca de cómo los municipios urbanos de Somalia podrían, con el apoyo de la comunidad internacional, utilizar las «herramientas de reparto del valor de la tierra», en procesos de desarrollo urbano a largo plazo, para maximizar el uso de las tierras urbanas, brindar derechos de tenencia más fuertes a las PDI y generar ingresos para financiar soluciones duraderas para las PDI. Las herramientas de reparto del valor de la tierra⁵ se basan en la premisa de que la comunidad en general, no los propietarios individuales, debería beneficiarse cuando las inversiones públicas, como la construcción de carreteras y los sistemas de desagües, aumentan los valores de las propiedades.⁶

Por ejemplo, a través de un examen de su singular contexto económico, político y geográfico, el informe explora cómo Bossasso podría aprovechar las opciones de reparto del valor de la tierra para trabajar en la búsqueda de soluciones duraderas para los casi 130.000 PDI de la ciudad.⁷ Una posibilidad incluye la negociación de un acuerdo de reparto de tierras con un importante propietario privado, por el que le municipio recibiría una parte de las tierras, a cambio de proporcionar servicios básicos y construir carreteras hasta las tierras del propietario. Con este método, e intercambiando tierras municipales con otros propietarios privados para consolidar zonas de reurbanización más amplias, Bassaso podría explorar entonces cómo generar ingresos adicionales para soluciones duraderas y una tenencia de la tierra más segura para las PDI. Los modelos de títulos de la tierra ofrecen otras oportunidades.⁸ Por ejemplo, las PDI que han estado viviendo, trabajando y alquilando una vivienda en Bassaso durante varios años podrían comprar una parcela de tierra al municipio. Una vez que tengan el título de propiedad, las PDI podrían vender la mitad de la propiedad para financiar la construcción de su propia casa. La transferencia de las tierras formaría parte de un plan de desarrollo más amplio para la zona, que

incluye escuelas, centros de salud y carreteras, con el apoyo de inversiones internacionales para el desarrollo, que contribuyen a aumentar el valor global de las tierras.

Las diversas propuestas presentadas en el informe tardarán años en concretarse, y exigen un fortalecimiento de la gestión de la tierra y la gobernanza urbana, así como un análisis para evaluar la dinámica de los conflictos, los mercados de la tierra y la vivienda, y las diversas partes interesadas.⁹ Estos enfoques también deben complementarse con esfuerzos más amplios de gestión urbana y del suelo, que actualmente son diferentes en cada región de Somalia.¹⁰ Algunos gobiernos locales están en proceso de registrar las propiedades, emitiendo títulos de propiedad y asignando lugares de asentamiento para las personas desplazadas internas y las comunidades que corren el riesgo de ser desalojadas, como parte de planes más amplios de mejora de los lugares. Estos esfuerzos de planificación exhaustiva y a largo plazo serán esenciales para la planificación urbana y los esfuerzos de desarrollo que abordan, al mismo tiempo, las necesidades humanitarias actuales y urgentes, mientras mantienen una visión a largo plazo para lograr soluciones duraderas.¹¹

Ejemplo de modelo de título de tierra, en el cual las PDI subdividen los lotes y venden una parte para financiar la construcción de su vivienda, Imagen: Aubrey & Cardoso, p. 30.



Notas finales

1 Si bien las cifras exactas no están disponibles, alrededor del 80 % de los cerca de 2,6 millones de PDI de Somalia viven en zonas urbanas y periurbanas. OCHA Somalia, '2020 Somalia Humanitarian Needs Overview' (UN OCHA 2019) Humanitarian Programme Cycle 2020 <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf>> consultado el 30 de enero de 2020.

2 Alrededor del 45 % de las PDI han estado desplazados durante más de tres años. Dyfed Aubrey and Luciana Cardoso, *Towards Sustainable Urban Development in Somalia and IDP Durable Solutions at Scale* (United Nations Somalia 2019) 11.

3 OCHA Somalia (n 1) 59.

4 Aubrey and Cardoso (n 2).

5 Las herramientas de reparto del valor de la tierra incluyen «gravámenes de mejora», por ejemplo, como un pago único por parte de los propietarios para ayudar a financiar una nueva carretera. También es posible aplicar otras herramientas más complejas, tales como el «reparto de tierras» (intercambio de una parte de terreno privado por mejora de infraestructuras), el «reajuste de tierras» (los propietarios reúnen sus propiedades para lograr un proyecto de reurbanización dirigido por las autoridades locales) o los «intercambios de tierras» (intercambio de parcelas públicas y privadas para reurbanizar zonas). Todas exigen una «administración de la tierra adecuada a sus fines», que aplique las «metodologías espaciales, jurídicas e institucionales» necesarias para garantizar la tenencia segura de la tierra para todos a través de un enfoque local, rentable y comunitario, basado en pruebas. *ibid* 27–29.

6 *ibid* 7.

7 *ibid* 34.

8 *ibid* 29–30.

9 *ibid* 23.

10 En 2001, Somalilandia aprobó la Ley de Gestión de las tierras urbanas N° 17. Los gobiernos federales de Puntlandia y del Estado del Suroeste tienen un proyecto de ley que está siendo revisado. A nivel federal, un proyecto de ley de planificación urbana estaba en su segunda lectura en diciembre de 2019.

11 El Gobierno Federal de Somalia ha integrado las soluciones duraderas para sus PDI en su 9° Plan Nacional de Desarrollo (2020 a 2024) y su visión 2040. Las autoridades municipales, como en Baidoa y Mogadiscio, han desarrollado estrategias integrales y multisectoriales de soluciones duraderas vinculadas a estrategias de desarrollo urbano sostenible, incluida su propia Visión Urbana 2040.



Somalia. Los miembros de la comunidad desplazados participan en debates para idear soluciones duraderas a su desplazamiento a través del Proyecto Mindimo.
© OIM Somalia

Somalia Experimento del Proyecto Mindimo de programación integrada de ayuda humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz sobre soluciones duraderas

1. Contexto

Entre 2016 y 2019, la cantidad de personas desplazadas internas que huyeron de la sequía y el conflicto en Somalia aumentó más del doble, al pasar de 1,1 a 2,6 millones.¹ Como resultado de los esfuerzos de estabilización y las importantes inversiones en áreas urbanas de los últimos años,² la gran mayoría de las PDI han buscado seguridad en las zonas urbanas y periurbanas

que antes eran inseguras. Esta mejora en el acceso ha permitido a las agencias humanitarias proporcionar asistencia a las PDI y evitar la hambruna. Sin embargo, debido a que el 80 % de las PDI prefieren la integración local antes que el retorno o la reubicación como solución duradera,³ el desplazamiento en Somalia se considera cada vez más un desafío crítico en materia de urbanización.⁴ Las áreas urbanas carecen de instituciones, recursos financieros e infraestructura física suficientes para satisfacer

«El [plan de acción comunitaria] pertenece a la comunidad, no al organismo que lo implementa. Todas las personas indicaron sus necesidades, las armonizaron y generaron un libro fuerte y representativo que explica las necesidades de todas las partes de las comunidades». «El CAP es muy útil para la comunidad. Este documento es un plan completo y conciso que está escrito para todas las necesidades de la comunidad. De este modo, cualquier persona del distrito de Dollow que quiera hacer algo puede elegir entre los proyectos deseados, ya que es muy relevante para las necesidades de la comunidad».¹

1 Axiom Monitoring and Evaluation Ltd. (n 19) 9. 'Midnimo Project to Maximize Peacebuilding Impact in Jubbaland, South West and Hirshabelle States, Somalia'

las necesidades de las poblaciones en constante crecimiento.⁵ El análisis de la pobreza indica que las PDI se ven afectados de manera desproporcionada, tanto en términos de pobreza monetaria como de exclusión.⁶ Dado que las PDI se trasladan a zonas urbanas no planificadas, la demografía de Somalia también está cambiando, de una población principalmente rural basada en clanes, a una población urbana cosmopolita, lo que crea la posibilidad de reavivar conflictos históricos y exacerbar la competencia por los escasos recursos.

En 2016, el Gobierno de Somalia y el Equipo de la ONU en Somalia lanzaron la Iniciativa de Soluciones Duraderas (DSI) para desarrollar enfoques innovadores, a fin de hallar soluciones duraderas para las PDI y los refugiados retornados. La iniciativa contó con el respaldo del DSRSG/RC/HC y el Vice Primer Ministro, y ahora está pasando a ser un movimiento de propiedad totalmente nacional, liderado por la Secretaría Nacional de Soluciones Duraderas. Si bien aún se requieren medidas adicionales para garantizar un enfoque de todo el gobierno,⁷ la DSI ha demostrado ser crucial para establecer un foro inclusivo y dedicado para que el Gobierno y la comunidad internacional difundan una visión compartida de los desafíos de encontrar soluciones que abarquen las respuestas humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz y del estado. La capacidad del RCO de supervisar la facultad de la ONU en el país también ha facilitado en gran medida el desarrollo de la programación, en conjunto con la ONU, en el marco de la DSI. El Plan Nacional de Desarrollo somalí de 2020 a 2024,⁸ el Marco de Recuperación y

Resiliencia de Somalia,⁹ y el Marco Estratégico de la ONU de Somalia de 2017 a 2020¹⁰ incluyen todos soluciones duraderas como prioridad estratégica. A finales de 2019, el gobierno federal adoptó la Política Nacional sobre Refugiados-Retornados y Desplazados Internos,¹¹ emitió el Protocolo Interno sobre Distribución de la Tierra para Viviendas a Refugiados- Retornados y Desplazados Internos con derecho de solicitar asilo, 2019,¹² y ratificó la Convención de Kampala. En octubre de 2020, el Gobierno Federal estaba elaborando una legislación nacional sobre PDI, con el apoyo de un experto internacional en desplazamientos internos,¹³ y también ultimaba una estrategia nacional de soluciones duraderas.

2. Descripción de la práctica

El proyecto *Midnimo* (Unidad), primero en su tipo en Somalia, comenzó en diciembre de 2016 como proyecto conjunto entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ONU-Hábitat para fortalecer la gobernanza local, hallar soluciones duraderas para las PDI y los retornados refugiados y mejorar la cohesión social mediante programas humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz integrados. El Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana apoyaron el variado conjunto de actividades del proyecto a nivel de distrito, en las zonas urbanas para las comunidades afectadas por los desplazamientos en los estados de Jubalandia

y Suroeste (*Midnimo I*).¹⁴ Tras esta fase inicial positiva, *Midnimo* se extendió a los estados de Hirshabelle y Galmudug en 2018 (*Midnimo II*), con el PNUD como socio adicional y un mayor énfasis en las consideraciones de género en todo el proyecto.¹⁵

Midnimo incluye tres pilares de actividades:

1. Autonomía comunitaria y cohesión social, liderado por el OIM

Como fundación, el proyecto *Midnimo* buscó restaurar la legitimidad del gobierno y la confianza del pueblo en él, a nivel de distrito. Con algunas excepciones, los distritos estaban gestionados por «administraciones interinas» débiles y designadas políticamente, a la espera de la elección formal de los consejos de distrito. *Midnimo* formó a las autoridades de los distritos y a los grupos de interés locales para que lideraran procesos de planificación inclusivos, con el fin de desarrollar Planes de Acción Comunitaria (PAC) con la participación de las PDI, los retornados y otros miembros de la comunidad. Las autoridades del gobierno local, en colaboración con los socios de *Midnimo*, lideraron entonces la implementación de proyectos PAC prioritarios, fuere la construcción de una nueva escuela, la revitalización de un campo deportivo o la rehabilitación de instalaciones sanitarias. Los Grupos de Seguimiento Comunitario también evaluaron la implementación de los PAC y elaboraron informes al respecto.

2. Resiliencia urbana, liderado por ONU-Hábitat

Alrededor del 85 % de los asentamientos de PDI se encuentran en terrenos privados basados en acuerdos informales, lo que expone a las PDI a disputas por la tierra y desalojos.¹⁶ Por esto, *Midnimo* respalda el desarrollo de una legislación sobre la tierra basada en procesos participativos de planificación territorial y urbana. También busca establecer Comités Regionales de Resolución de Disputas sobre la Tierra y Comités Comunitarios de Resolución de Disputas para ofrecer mediación y asesorar sobre otras opciones jurídicas para la resolución de controversias. Por último, incluye proyectos piloto para mejorar los

asentamientos en los que viven muchas PDI y retornados mediante la inclusión formal de estos sitios informales en la planificación oficial y vinculándolos a los servicios básicos. Baidoa, que alberga en la actualidad a más de 300.000 PDI, recibió una importante afluencia de desplazados entre noviembre de 2016 y septiembre de 2017, que hallaron refugio en asentamientos espontáneos. ONU-Hábitat apoyó la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo espacial de la ciudad, a fin de integrar viviendas y servicios básicos accesibles para las PDI, a través de un taller de planificación con el gobierno local y estatal.

3. Medios de subsistencia y empleos, liderado por el PNUD

El proyecto también busca reforzar la capacidad del sector privado de generar oportunidades de empleo no extractivo, consciente de que la autosuficiencia es un elemento clave de las soluciones duraderas.¹⁷ Además de los proyectos tradicionales de dinero por trabajo, *Midnimo* utiliza evaluaciones de los sistemas de mercado y análisis sectoriales para identificar proyectos que diversifiquen las oportunidades de generación de ingresos, tanto para las PDI como para las comunidades de acogida. También se capacitó a jóvenes prometedores de entre las PDI y se les concedieron subvenciones para la puesta en marcha de negocios innovadores.

Mediante la aplicación de la modalidad de Programación Conjunta del MPTF de la ONU el proyecto *Midnimo* está supervisado por un Comité de Dirección Conjunta, que incluye representantes del Ministerio del Interior, Asuntos Federales y Reconciliación a nivel federal, así como de los Ministerios del Interior, Planificación y Comercio de los Estados miembros federales objetivo. El Comité se reúne dos veces al año para garantizar la coordinación entre ministerios en relación con el desarrollo del plan de trabajo del proyecto *Midnimo*, las asignaciones presupuestarias y el seguimiento de la implementación. Las autoridades del gobierno local también lideraron la realización de ciertas actividades del proyecto, como la facilitación del desarrollo de consultas sobre los PAC y la ejecución de encuestas preparatorias para los PAC.



Somalia. Mujer internamente desplazada poniendo frutas y verduras en el mercado que se encuentra en via Afmadow. © OIM Rikka Tupaz | 2019

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

El desarrollo de los PAC fue más que una herramienta de priorización para la ejecución de programas. El proceso de planificación en sí mejoró la cohesión social y la confianza, ya que se reunieron diversos grupos de personas para acordar las prioridades comunitarias. Las PDI y los retornados pudieron expresar sus opiniones junto a otros miembros de la comunidad, y crearon un entorno positivo para resolver las posibles controversias que pudieran surgir en el futuro.¹⁸ El liderazgo de las autoridades gubernamentales en la ejecución del proyecto también contribuyó a restablecer la confianza en las instituciones locales.

Respecto a las PDI en Baidoa, la OIM está construyendo actualmente viviendas para las PDI, mientras se llevan a cabo estudios para explorar maneras de integrar aún más a las PDI en un enfoque de desarrollo de uso mixto. Por ejemplo, cuando el gobierno asignó un nuevo emplazamiento para la reubicación voluntaria a gran escala de las PDI, el Grupo temático de

CCCM, liderado por la OIM, ayudó a planificar el emplazamiento, mientras que ONU-Hábitat redactó directrices para garantizar que el desarrollo de la zona entre la ciudad y el nuevo sitio estuvieran perfectamente vinculados y proporcionara servicios e instalaciones adecuados tanto para las PDI como para la comunidad de acogida. ONU-Hábitat también está trabajando con las autoridades locales para explorar cómo capturar los ingresos financieros del aumento del valor de la tierra generado por los planes de expansión de la ciudad, de modo que se puedan proporcionar viviendas y servicios básicos adicionales a escala.

4. Participación de las personas desplazadas internas

En el centro de la implementación de *Midnimo*, a nivel local, hay un taller intensivo de cinco días, dirigido por autoridades gubernamentales locales capacitadas, durante el cual las comunidades afectadas por el desplazamiento desarrollan PAC para priorizar sus necesidades basadas en el

análisis del contexto. El taller incluye una sesión de «divulgación de los recursos disponibles», en la que los organismos asociados anuncian los niveles de financiación que pueden aportar para que los miembros de la comunidad puedan priorizar los proyectos en consecuencia.

Los PAC, en copia impresa, se utilizan como herramienta de planificación centralizada para el distrito. El Ministerio del Interior, a través de la oficina del alcalde, está a cargo de la coordinación de la financiación y del seguimiento de la implementación de los PAC. Sin embargo, los miembros de la comunidad también supervisan y declaran públicamente la aplicación de los PAC a través de los Grupos de supervisión de la comunidad que, a su vez, facilitan la capacidad de los miembros de la comunidad de reordenar las prioridades de los proyectos, según sea necesario.

5. Desafíos

Facilitar las actividades de planificación comunitaria no es sencillo. Significa establecer Equipos de facilitación básicos, Grupos de acción comunitaria, Comités de seguimiento y evaluación comunitarios, Comités de resolución de conflictos comunitarios y autoridades locales, y capacitarlos.¹⁹ El éxito y el nivel de compromiso de cada grupo dependen, en gran medida, del liderazgo y la iniciativa individuales, ya que *Midnimo* no paga a los participantes de la comunidad, a diferencia de algunas ONG de Somalia. A pesar de los esfuerzos por garantizar la participación activa de las PDI, las mujeres, los jóvenes y las personas mayores en los PAC, no se alcanzaron los objetivos de participación femenina en todos los distritos.²⁰

Asimismo, garantizar niveles adecuados de financiación para los PAC resultó ser un reto, que pudo poner en peligro los resultados positivos de los procesos de planificación comunitaria cuando no se ejecutaron todos los proyectos prioritarios. Las circunstancias de la intervención también obligaron en ocasiones a *Midnimo* a replantear las prioridades de las intervenciones para satisfacer las necesidades vitales, como el suministro de agua durante la sequía. *Midnimo* logró conseguir múltiples fuentes de financiación más allá de los recursos propios de los

proyectos, como los aportes del Banco Mundial, el sector privado y la diáspora, para financiar proyectos individuales en los PAC. Algunos funcionarios locales lograron promocionar sus PAC a nivel del Estado Federal y entre los donantes. Sin embargo, la acogida no ha sido tan buena como se esperaba en un principio, ya que los PAC han recibido niveles de financiación desiguales en los distintos distritos.²¹

Esto apunta a un desafío mayor, que es cómo ampliar los proyectos exitosos como *Midnimo* para llegar a los 2,6 millones de PDI en Somalia. Se espera que si Somalia recibe la reducción de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados²², el Gobierno Federal tenga acceso a nuevas fuentes de financiación para hacer frente a las soluciones duraderas dentro de sus actividades más amplias de reducción de la pobreza, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo. También será importante ampliar las asociaciones y crear incentivos, como las subvenciones equivalentes, que se basen en la experiencia positiva de *Midnimo* hasta la fecha, lo que genera flujos de financiación alternativos procedentes de la diáspora somalí y del sector privado para los elementos financiados de los PAC. También podrían desarrollarse y regularse estratégicamente asociaciones público-privadas sobre la base de políticas sólidas y claras que garanticen recaudación y generación de ingresos para el Gobierno.

6. Lecciones aprendidas

Los individuos y las asociaciones institucionales son importantes, en especial en el entorno volátil de Somalia. La implementación exitosa de un proyecto requiere adaptar cada contexto operativo, con el fin de identificar las instituciones y los grupos de interés que están mejor posicionados para facilitar los debates sobre soluciones duraderas, ya se traten de un alcalde local o de funcionarios del Ministerio de Planificación. Por ejemplo, *Midnimo* se apoyó en el personal nacional para mediar en las relaciones y crear gradualmente confianza con las autoridades locales, que luego participaron en talleres de formación de cinco días sobre la dirección de los PAC. El mapeo

y el análisis institucional y de los interesados son fundamentales para identificar un liderazgo eficaz del proyecto. El Comité Directivo Conjunto para la gestión del proyecto también fue esencial para fomentar la colaboración entre ministerios.

Sin embargo, a pesar de que *Midnimo* estuviera dirigido por el gobierno, fue difícil para el proyecto evaluar su aporte a los esfuerzos más amplios para encontrar soluciones duraderas. En el mejor de los casos, los PAC deberían alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo 2020 a 2024 e integrarse en los planes de desarrollo estatal federales. La creación de grupos de trabajo sobre soluciones duraderas, a nivel de estados federales y distritos, como se prevé en la siguiente fase de la DSI, debería ayudar. Un marco de soluciones duraderas también puede facilitar el desarrollo de una plataforma de financiación múltiple que admita la necesidad de ajustarse a acontecimientos imprevistos, así como a ayudar a forjar asociaciones más sólidas, por ejemplo con el sector privado.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Somalia es un entorno operativo muy complejo y cambiante. Aun así, el ejemplo de *Midnimo* demuestra que es posible poner en práctica respuestas dirigidas por el gobierno y basadas en la zona para lograr soluciones duraderas que acorten la distancia entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. También destaca que se puede hacer mucho para apoyar a las PDI, incluso cuando la situación general no es todavía propicia para encontrar soluciones duraderas.

El hecho de que los funcionarios locales hayan facilitado los PAC con una amplia participación de la comunidad significó una diferencia marcada, y positiva, con las típicas evaluaciones de necesidades realizadas por las ONG únicamente con las PDI. *Midnimo* también logró la apropiación por parte del gobierno al asegurar que sus objetivos estuvieran alineados con otras prioridades gubernamentales, como el Marco Nacional de Wadajir para la Gobernanza Local²³ y la Iniciativa de Soluciones Duraderas, lo que facilitó el proceso de integración de los PAC en los planes nacionales y del Estado Miembro Federal.²⁴

Los esfuerzos por mejorar los medios de subsistencia comenzaron con evaluaciones inclusivas basadas en el mercado y ejercicios de mapeo social que examinaron si existía la infraestructura necesaria para garantizar que las PDI que vivían en zonas marginales pudieran acceder a los medios de subsistencia. Por ejemplo, ONU-Hábitat construyó una infraestructura de mercado en Hirshabelle que satisfacía las necesidades tanto de la comunidad de acogida, como de las PDI.

Midnimo también tuvo un efecto catalizador e inspiró el desarrollo de otros proyectos en Somalia.²⁵ Por ejemplo, en el área de la Estabilización, donde la metodología de *Midnimo* sobre la participación de la comunidad y el enfoque en la resolución de controversias sobre la tierra condujeron a un proyecto de 7 millones de euros ejecutado en zonas recientemente recuperadas por la OIM y ONU-Hábitat. El proyecto sobre soluciones duraderas, llamado Danwadaag, incorporó la planificación comunitaria, consideraciones sobre la consolidación de la paz y el sector de la seguridad y un componente de crisis que permite la flexibilidad para adaptarse a las necesidades cambiantes en entornos potencialmente volátiles. Del mismo modo, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre Gobernanza Local, en curso, trabaja para utilizar los PAC como modelo para los planes de desarrollo de los distritos y los ciclos de gestión de las finanzas públicas, en zonas en las que los distritos están pasando de manera lenta a un sistema de concejales elegidos democráticamente.

La especial atención que presta *Midnimo* a la resolución de controversias sobre la tierra y al uso de herramientas de planificación urbana se ha ampliado en otros programas de Somalia, como el proyecto de reforma agraria Dhulka Nabaada (Tierra de Paz) de ONU-Hábitat²⁶, y Saameynta/IMPACT, un proyecto conjunto que gira en torno al reparto del valor de la tierra como mecanismo para generar ingresos sostenibles y financiar la prestación de servicios a las comunidades afectadas por los desplazamientos. El documento del proyecto se encuentra en proceso de redacción, fue aprobado por el Fondo de Desarrollo y Reconstrucción de Somalia, y ha conseguido aportes de dos donantes interesados.

Notas finales

- 1 OCHA Somalia, '2020 Somalia Humanitarian Needs Overview' (UN OCHA 2019) Humanitarian Programme Cycle 2020 47 <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf>> consultado el 30 de enero de 2020.
- 2 'World Bank Approves \$112 Million to Strengthen Local Government Capacity and Provide Urban Infrastructure for Somalis' (*The World Bank*, 9 December 2019) <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/12/09/world-bank-approves-112-million-to-strengthen-local-government-capacity-and-provide-urban-infrastructure-for-somalis>> consultado el 23 de marzo de 2020.
- 3 OCHA Somalia (n 1) 59.
- 4 Dyfed Aubrey and Luciana Cardoso, *Towards Sustainable Urban Development in Somalia and IDP Durable Solutions at Scale* (United Nations Somalia 2019).
- 5 Ministry of Planning, Investment and Economic Development, 'Somali National Development Plan 2020 to 2024' 23 <<http://mop.gov.so/wp-content/uploads/2019/12/NDP-9-2020-2024.pdf>> consultado el 20 de enero de 2020.
- 6 *ibid* 22.
- 7 Walter Kaelin, 'Somalia: Displaced Population and Urban Poor No Longer Left Behind' (United Nations Somalia 2019).
- 8 Ministry of Planning, Investment and Economic Development (n 5) 23.
- 9 Federal Government of Somalia, 'Somalia Recovery and Resilience Framework' 5.
- 10 Ministry of Planning, Investment and Economic Development and UN Somalia, *UN Strategic Framework Somalia 2017-2020* (Federal Government of Somalia 2017) 30 <https://unsom.unmissions.org/sites/default/files/un_strategic_framework_2017-2020_somalia.pdf> consultado el 30 de enero de 2020.
- 11 Federal Government of Somalia, 'National Policy on Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons (IDPs)' <<https://www.refworld.org/pdfid/5d8332c64.pdf>> consultado el 22 de enero de 2020.
- 12 Federal Government of Somalia, 'Somalia: Interim Protocol on Land Distribution for Housing to Eligible Refugee-Returnees and Internally Displaced Persons, 2019'.
- 13 El Prof. Chaloka Beyani, antiguo relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos prestaba asesoramiento jurídico para la redacción de la ley nacional sobre desplazados internos.
- 14 El presupuesto para *Midnimo I* fue de 4,5 millones de dólares estadounidenses, compartidos entre la OIM y ONU-Hábitat. IOM and UN-Habitat, 'Midnimo (Unity) - Support for the Attainment of Durable Solutions in Areas Impacted by Displacement and Returns in Jubaland, South West and Hirshabelle States' (United Nations Peacebuilding 2019) PBF Project Progress Report 1.
- 15 El presupuesto total para *Midnimo II* fue de 2,7 millones de dólares estadounidenses. United Nations Peacebuilding and others, 'Factsheet Midnimo-II (Unity)' <[https://www.so.undp.org/content/dam/somalia/docs/FactsSheet/Midnimo%20II%20\(Unity\)%20Factsheetv2-7.pdf](https://www.so.undp.org/content/dam/somalia/docs/FactsSheet/Midnimo%20II%20(Unity)%20Factsheetv2-7.pdf)> consultado el 21 de enero de 2020.
- 16 OCHA Somalia (n 1) 47.
- 17 UNDP, UN-Habitat and IOM, 'Midnimo II (Unity) - Support for the Attainment of Durable Solutions in Areas Impacted by Displacement and Returns in Galmudug and Hirshabelle States' (United Nations Peacebuilding 2019) PBF Project Progress Report 10.
- 18 Axiom Monitoring and Evaluation Ltd., 'Midnimo Project to Maximize Peacebuilding Impact in Jubaland, South West and Hirshabelle States, Somalia' 10.
- 19 UNDP, UN-Habitat and IOM (n 17) 5.
- 20 *ibid* 12.
- 21 Axiom Monitoring and Evaluation Ltd. (n 18) 5.
- 22 Ministry of Planning, Investment and Economic Development (n 5) 20.
- 23 Ministry of Interior and Federal Affairs, *Wadajir National Framework for Local Governance* (Federal Government of Somalia 2015).
- 24 Axiom Monitoring and Evaluation Ltd. (n 18) 10.
- 25 Axiom Monitoring and Evaluation Ltd., 'The Catalytic Effects of Seven Community Action Plans (CAPs) under Midnimo 1 Project'.
- 26 UN-Habitat Somalia, 'Dhulka Nabaada (Land Of Peace): Land Reform In Somalia' (*UN-Habitat*) <<https://open.unhabitat.org/node/36591>> consultado el 30 de enero de 2020.



Sudán del Sur. Consultas con los desplazados internos para redactar la ley sobre el desplazamiento interno. © ACNUR | 2018

Sudán del Sur Creación de consenso para la redacción de un proyecto de ley nacional sobre desplazamiento interno

En 2018, el Gobierno de Sudán del Sur emprendió un proceso de integración de la Convención de Kampala, que culminó en la «Ley de 2019 de protección y asistencia de las personas desplazadas internas». Al momento de escribirse este artículo, el proyecto de ley sobre personas desplazadas internas estaba pendiente de revisión por el Ministerio de Justicia.

Uno de los mayores desafíos de redactar el proyecto de ley sobre las PDI en Sudán del Sur fue reunir e incluir los puntos de vista de las PDI, debido al conflicto de intereses políticos en torno a la formación final del Gobierno de

Transición de Unidad Nacional, en febrero de 2020, y la falta de herramientas para consultar efectivamente a las PDI en todo el país.

Las sesiones de consulta con las PDI incluyeron presentaciones de marcos normativos existentes sobre desplazamiento interno, lo que también ayudó a fundamentar sus aportes durante el proceso. En consecuencia, el proceso de ley también permitió a los participantes PDI compartir nueva información con sus respectivas comunidades. Las PDI que participaron en el proceso para elaborar la ley en Sudán del sur se centraron en la necesidad

de evitar la violencia sexual y de género, y dar respuestas a ella, y proteger la vivienda y los derechos a la tierra y a la propiedad de las PDI, en especial de las mujeres. El proyecto de ley sobre PDI de Sudán del Sur captura estos derechos de propiedad, complementado con un proyecto de política territorial, en desarrollo desde mayo de 2020.

El proceso en Sudán del Sur compartió varias de las mismas lecciones aprendidas en Níger, en particular con respecto a la importancia de incluir a todos los interesados pertinentes. La elaboración del proyecto de ley sobre PDI se vio complicada por su vinculación con el proceso de paz en Sudán del Sur. Al respecto, el soporte técnico y financiero de la comunidad internacional, incluido el proceso del GP20, el ACNUR y la orientación imparcial del experto legal Prof. Chaloka Beyani fueron esenciales para impulsar el proceso bajo el liderazgo del Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, con el apoyo de la Comisión de Retorno y Rehabilitación y dos comités parlamentarios.

Al igual que en Níger, el proceso en Sudán del Sur mostró la importancia de establecer una base para el proceso, con una revisión jurídica exhaustiva realizada al comienzo y la creación de un órgano de coordinación interministerial. El proceso también aprovechó las plataformas e iniciativas internacionales existentes, tales como el GP20, para garantizar que el proyecto de ley sobre PDI estuviera guiado por normas y marcos internacionales.

Con la visión de adoptar la ley de las PDI, los esfuerzos colectivos de promoción en el momento de redactar este informe se centraban en colaborar con los ministerios pertinentes, como el de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres, para acelerar la revisión del proyecto de ley por parte del Ministerio de Justicia. Una vez aprobado, la aplicación requerirá herramientas estandarizadas y conjuntas de recopilación y análisis de datos que sirvan de base a los enfoques multisectoriales y por zonas, que no existen actualmente.



Sudán del Sur. Antes de tomar esta posición, creía que una mujer no tenía derecho a hablar ante los hombres. Quiero mostrarle a las jóvenes una forma diferente a la que me enseñaron.”
Salwa Athoo, una desplazada interna de 37 años, madre de siete hijos, lleva un bidón de agua a través del sitio de desplazados internos de Don Bosco en Juba, Sudán del Sur.
© ACNUR Elizabeth Marie Stuart | 2020



Sudán. Masha Issa, de 23 años, inscribe a su hijo Issa Jalal, de 20 meses, en el campamento de desplazados internos de Al Salaam, en Darfur septentrional. Masha ha vivido en el campamento durante 16 años.
© UNHCR Modesta Ndubi | 2020

Sudán

Las personas desplazadas internas se integran a los planes de acción de soluciones duraderas

1. Contexto

A pesar de que los incidentes violentos han proseguido, el conflicto de 2003 entre el gobierno de Sudán y los grupos rebeldes cedió en gran medida a mediados de 2016. En consecuencia, con la reducción de los nuevos desplazamientos y la mejora gradual del acceso humanitario, los altos funcionarios del gobierno solicitaron a las PDI que regresaran a sus hogares o se integraran localmente.¹ A finales de 2016, alrededor de 3,3 millones de PDI fueron desplazados.² Hasta entonces, la mayor parte

de la asistencia prestada a las PDI en Sudán había intentado satisfacer sus necesidades a corto y mediano plazo, a través de proyectos independientes y excepcionalmente coordinados por los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz. Si bien se salvaron vidas, las PDI no vieron ninguna mejora sustancial en sus condiciones y siguieron dependiendo, en gran medida, de la asistencia. Debido a la disminución de los recursos financieros y las nuevas crisis humanitarias que surgieron en otras partes del mundo, la comunidad internacional también encontró cada vez más dificultades para seguir sosteniendo su nivel de asistencia.

Este periodo coincidió con debates, como parte de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, acerca de la forma de mejorar la prestación de asistencia humanitaria, entre otras cosas, vinculando mejor las intervenciones para salvar vidas con los programas de desarrollo a más largo plazo, con miras a poner fin a las situaciones de desplazamiento interno prolongado.³ El equipo de las Naciones Unidas en el país, ONG internacionales y donantes en Sudán apoyaron la «nueva forma de trabajar» incipiente,⁴ destinada a mejorar la colaboración entre la acción humanitaria y la de desarrollo. En particular, los actores internacionales de Sudán buscaron desarrollar «resultados colectivos» que se orientaron a los «resultados concretos y medibles que los actores humanitarios, de desarrollo y otros actores pertinentes desean lograr de manera conjunta, en un periodo de 3 a 5 años, para reducir las necesidades, riesgos y vulnerabilidades de las personas y aumentar su resiliencia».⁵

Los actores internacionales de la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz en Sudán se reunieron en la reunión del Grupo de Convocantes de Resultados Colectivos en julio de 2018 para acordar un conjunto de resultados colectivos, y el Grupo de Trabajo de Soluciones Duraderas, creado en 2016 y respaldado por el Gobierno de Sudán⁶, comenzó a trabajar en un proyecto piloto, con el apoyo de la célula de soporte a las Soluciones duraderas creada en la Oficina del Coordinador Residente. Se consideraba que las soluciones duraderas para las PDI eran la clave de la paz duradera en Darfur, como se desprende de los compromisos políticos conjuntos asumidos por las partes en conflicto.⁷ Sin embargo, el diverso grupo de actores internacionales involucrados en el Grupo de Trabajo de soluciones duraderas no contaba con pruebas actualizadas y de propiedad conjunta para entender mejor las vulnerabilidades, los mecanismos de afrontamiento, las capacidades, las percepciones y las intenciones de asentamiento de las PDI, de manera que pudieran elaborarse programas de soluciones duraderas. Las tensiones políticas existentes entre las autoridades nacionales y subnacionales durante este periodo también dificultaron la elaboración de estrategias nacionales de soluciones duraderas.

2. Descripción de la práctica

Teniendo en cuenta estas restricciones, a fines de 2016, el Grupo de Trabajo de soluciones duraderas lanzó un proyecto piloto para desarrollar planes de acción para soluciones duraderas de base zonal en dos lugares de Darfur: Um Dukhun, una población rural de Darfur Central y El Fasher, una población urbana del norte de Darfur. En lugar de establecer una estrategia nacional de soluciones duraderas⁸, se utilizarían planes de acción del nivel local para elaborar programas conjuntos de ayuda humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz, que abordasen las necesidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento en su totalidad, usando un «enfoque de base zonal», fuere un asentamiento informal, un barrio, un pueblo o una ciudad⁹, y no solo programas para PDI o los refugiados retornados. Se espera que el proyecto contribuya en última instancia con los esfuerzos más amplios de la comunidad internacional por desarrollar resultados colectivos a nivel nacional y lleve a la creación de una estrategia nacional de soluciones duraderas.

En el proyecto piloto se usaron dos enfoques diferentes. El primer paso fue reunir y analizar información sobre las comunidades involucradas a fin de establecer una base para la elaboración de planes de acción, enfatizando el papel de los aportes de las PDI en cada caso.

Ambos procesos se basan en las directrices mundiales que hacen hincapié en la consulta y la planificación conjunta con las comunidades afectadas por el desplazamiento, en la base de todo plan de soluciones duraderas. El proceso de planificación de acciones de Um Dukhun se basó en la guía «Soluciones duraderas en la práctica» de 2017, elaborada por el Grupo Mundial de trabajo sobre Recuperación Temprana, que establece la metodología para que «la consulta y la planificación conjunta con las comunidades afectadas por el desplazamiento sean el pilar de todo plan de soluciones duraderas».¹⁰ La guía describe cinco pasos en el proceso: «i) iniciar el proceso de soluciones duraderas; ii) informarse mejor sobre las comunidades afectadas por el desplazamiento; iii) desarrollar metas de soluciones duraderas en consulta con las

comunidades afectadas por el desplazamiento; iv) desarrollar un plan de acción a largo plazo y v) garantizar la implementación del plan de acción y supervisarlos».¹¹ La elaboración de perfiles de El Fasher se basa en la Biblioteca

Interagencial de Indicadores de Soluciones Duraderas y la Guía de Análisis. El objetivo de ambos procesos fue llegar a una lista de prioridades de temas clave para incluir en los planes de acción.



Soluciones duraderas en la práctica (Durable Solutions in Practice), p. 2

El Fasher

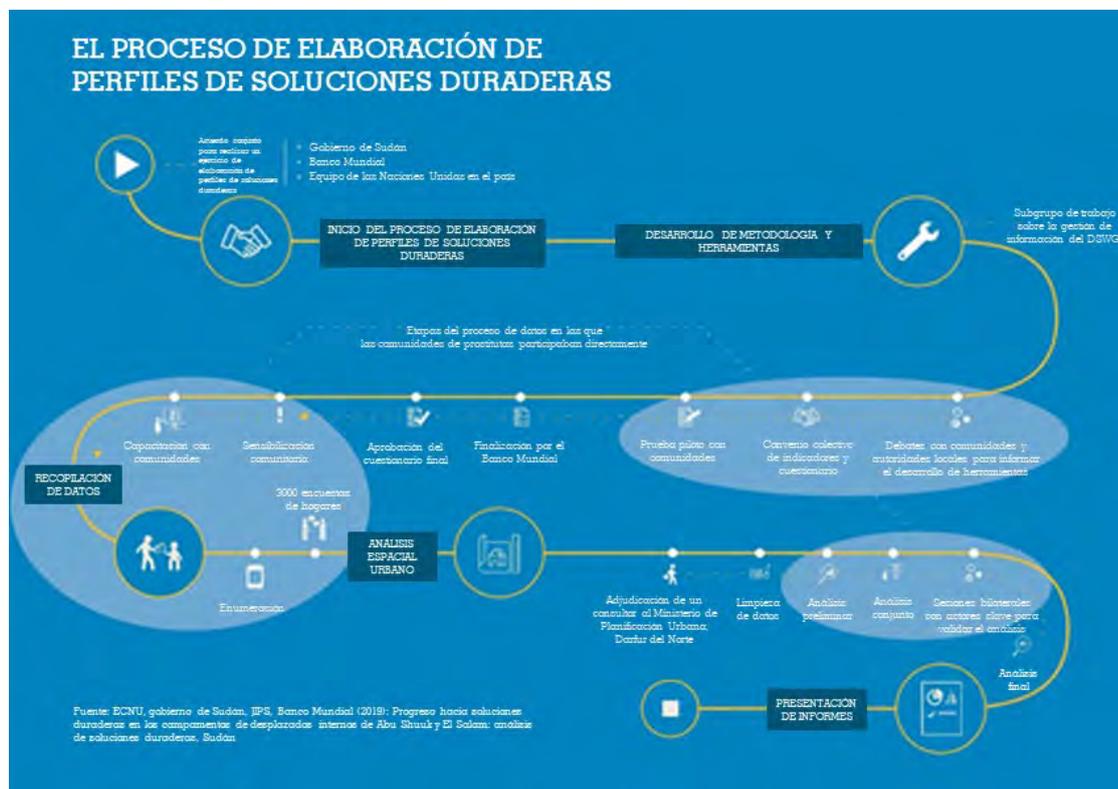
En 2017, alrededor de 80.000 PDI, más de la mitad menores de 18 años, de diversos grupos étnicos, aún vivían en dos grandes campamentos de Abu Shouk y El Salam, en la periferia de El Fasher.¹² Estos campamentos, pensados como asentamientos temporales, se habían transformado en extensiones *de facto* de la ciudad¹³, donde las PDI enfrentaban la pobreza y luchaban por acceder a los servicios básicos.

El proceso de elaboración de perfiles, que comenzó en 2017, se esforzó por comprender cómo se comparaban los desafíos de protección y asistencia de las PDI en Abu Shouk y El

Salam con los de la población en general en El Fasher, utilizando dos componentes técnicos principales. Una encuesta de 3.000 hogares, que representaban los hogares de PDI de ambos emplazamientos, así como los hogares de no desplazados en las zonas periurbanas y urbanas de El Fasher, comparó las condiciones de vida percibidas por los hogares y las perspectivas futuras. El análisis de contexto del área urbana de El Fasher evaluó las opciones potenciales de integración local y reubicación mediante la revisión de la disponibilidad de tierras, la provisión de servicios sociales y la infraestructura.¹⁴ La recopilación de datos complementarios incluyó mapeo y enumeración, entrevistas a informantes clave y tres grupos

de discusión aparte con personas mayores, jóvenes y mujeres. Todo el proceso implicó la colaboración entre el Mecanismo conjunto para soluciones duraderas del Gobierno de Sudán, que reúne múltiples instituciones del gobierno,¹⁵ la comunidad internacional humanitaria y de desarrollo representada por el Equipo del País de

la ONU¹⁶, y actores locales, como los ministerios competentes, los consejos locales y los líderes tribales, las comunidades de PDI y sus vecinos no desplazados, y las organizaciones de la sociedad civil. El Banco Mundial y el Servicio conjunto de elaboración de perfiles de PDI proporcionaron apoyo técnico y financiero para el proceso.



Medidas del proceso de elaboración de perfiles de soluciones duraderas en El Fasher. JIPS

Um Dukhun

En comparación, el proceso de 2018 para desarrollar un plan de acción de soluciones duraderas en la zona rural de Um Dukhun comenzó con amplias consultas a la comunidad, como se establece en el paso III de *Soluciones duraderas en la práctica*. Um Dukhun ya se había enfrentado a dos olas de desplazamientos en 2003 y 2013 asociadas con el conflicto más amplio y la violencia intercomunitaria, respectivamente. Decenas de miles de PDI vivían en numerosos campamentos repartidos por la localidad de Um Dukhun en Darfur Central.¹⁷ Mediante un proceso de consulta, se seleccionaron cuatro pueblos, entre ellos las personas desplazadas internas, para hacer una prueba piloto del proyecto de soluciones duraderas. La mayoría de las PDI expresaron

su deseo de retornar a sus hogares. Se preveía que un gran número de refugiados de Darfur en Chad también regresaría a Um Dukhun.¹⁸ Las tensiones entre los agricultores, pastores y comunidades nómadas habían sido fuente de conflicto por mucho tiempo en la zona, debido a la competencia por el agua y la tierra para cultivo y pastoreo.

El proceso Um Dukhun hizo dos rondas de consultas, en febrero y marzo 2018, seguidas de un taller de validación de los resultados el mes siguiente.¹⁹ El Grupo de Trabajo de Soluciones Duraderas eligió comenzar con el paso III, en lugar de con un proceso de caracterización, porque sintió que las conclusiones de las encuestas que evaluaban indicadores fijados mundialmente serían más útiles en el paso V del proceso para documentar el diseño del programa. De este

modo, partiendo de la premisa de que las PDI están en la mejor posición para determinar las soluciones al desplazamiento, el proceso de Um Dukhun contó con la participación de las PDI y otras comunidades afectadas por el desplazamiento, a través de grupos de discusión con líderes tradicionales, hombres, mujeres, ancianos, jóvenes y personas con discapacidades. Entre las preguntas de respuesta abierta para guiar el debate se incluyeron las siguientes: ¿Tiene planes para su futuro? ¿Qué obstáculos se oponen a sus planes? ¿Cuál cree que sería la solución para superarlos? ¿Qué le impide implementar estas soluciones? ¿Qué ayuda adicional considera que necesita? Un taller con los interesados respaldó las áreas de acción prioritarias a través de las consultas, y propuso sugerencias acerca de cómo la programación integrada podría abordar las deficiencias identificadas. El proceso fue facilitado por un integrante del personal local de la ONG internacional francesa Triangle Génération Humanitaire, aplicando la metodología general aprobada por el gobernador de Darfur Central y el Comisionado de la localidad de Um Dukhun.

Una vez validadas las áreas de prioridad, se consultó a las comunidades acerca de los mejores enfoques para elaborar el programa más apropiado para su comunidad, tomando en cuenta los recursos naturales, humanos y financieros disponibles, y asegurando una programación integrada. Además, se llegó a un acuerdo sobre las estructuras locales y comunitarias para supervisar y controlar la ejecución de los programas, con el objetivo final de que los proyectos generen recursos estables y renovables y beneficios para las comunidades, de modo que sean autosostenibles a lo largo del tiempo.

3. Participación de las personas desplazadas internas

Los ejercicios de caracterización son procesos colaborativos que involucran a múltiples interesados locales, nacionales e internacionales, en cada paso, para lograr datos y pruebas acordados colectivamente. Con respecto al ejercicio de elaboración

de perfiles para las soluciones en El Fasher, un coordinador de perfiles de JIPS, en colaboración con un traductor local, facilitó las consultas comunitarias en las distintas fases del proceso, y se utilizaron los mecanismos existentes en lugar de crear otros nuevos siempre que fuera posible. Doscientos *sheikhs*²⁰ que representaban a diferentes grupos étnicos, junto con grupos de mujeres y representantes de los jóvenes, fueron parte del proceso mediante una serie de métodos participativos.²¹ Como primer paso del proceso, se realizaron debates en los grupos de discusión con ancianos (hombres) o *sheikhs*, mujeres y jóvenes para presentar el proceso de caracterización y explicar cómo se usaría la información resultante. Fue un paso importante para alentar la participación, ya que las experiencias pasadas de la comunidad con la recolección de datos y las evaluaciones habían dado como resultado pocas mejoras en sus vidas y, en un caso, incluso una reducción de la ayuda alimentaria.²² Aunque el proceso de caracterización se basó en la Biblioteca Interagencial de Indicadores de Soluciones Duraderas, las organizaciones locales comunitarias así como los ancianos y los *sheikhs* participaron en un taller de múltiples interesados, a fin de seleccionar un conjunto de indicadores básicos que sirvieran de base para el proceso de caracterización. A través de una discusión y un debate facilitados en un lenguaje accesible y estructurados en torno al Marco del IASC sobre Soluciones duraderas para las personas desplazadas internas,²³ los participantes PDI y las CBO ayudaron a priorizar los indicadores más pertinentes para los desafíos a los que se enfrentaba su comunidad, como la seguridad a largo plazo, el acceso a medios de subsistencia y la tierra para las diferentes opciones de asentamiento.²⁴

La metodología del proceso de caracterización de perfiles de El Fasher también fue adaptada para tener en cuenta las opiniones de las PDI. Cuando los encuestadores formados por la OIM hicieron la prueba piloto del cuestionario de la encuesta de hogares, los miembros de la comunidad de PDI insistieron en que sus jóvenes educados participaran directamente en la realización de la encuesta.²⁵ Por ello, se invitó posteriormente a los representantes de los jóvenes -algunos de los cuales también se capacitaron como encuestadores- a

acompañar a los encuestadores, y así se guió a los equipos de encuesta a través del campamento y se facilitó la comunicación con los hogares participantes. Finalmente, una vez que JIPS hubo elaborado el primer análisis, los representantes oficiales de los campamentos de PDI y los líderes de sección del campamento fueron invitados a participar en un taller de interesados, junto a referentes técnicos del gobierno, para debatir las primeras conclusiones. A los miembros del comité del campamento también se les consultó sobre el análisis preliminar mediante reuniones bilaterales en los campamentos. El proceso final dio como resultado seis prioridades para avanzar en la creación de un plan de acción de soluciones duraderas, incluido el aseguramiento de la función de las comunidades afectadas por el desplazamiento en el proceso. Estas son: i) foco en las infraestructuras urbanas para la integración; ii) programación a favor de los

pobres; iii) foco en el retorno; iv) resolución de conflictos comunitarios; v) papel central de las comunidades afectadas por los desplazamientos y vi) enfoque sensible a las generaciones.²⁶

En Um Dukhun, el proceso comenzó obteniendo primero el apoyo de los líderes locales, tales como el alcalde, el gobernador y los líderes tradicionales de los grupos étnicos más importantes, explicando la iniciativa y el proceso para desarrollar un plan de acción de soluciones duraderas, enfatizando que, en última instancia, sería su responsabilidad contribuir al desarrollo y la implementación del plan. El proceso pasó luego a sumar a las PDI y las comunidades afectadas por los desplazamientos. Los miembros de la comunidad aceptaron con agrado la oportunidad de participar en un proceso que buscaba brindar apoyo a su autosuficiencia, dignidad y valores después de

El Fasher: Cinco prioridades de acción para avanzar en soluciones duraderas

El papel central de las comunidades afectadas por los desplazamientos

«[L]a participación significativa de las comunidades afectadas por los desplazamientos es clave tanto para el retorno sostenible, como para la integración local. Sin embargo, exige un proceso de consulta, sensibilización, negociación y resolución de conflictos y garantizar que las mujeres, los jóvenes y todos los grupos étnicos estén representados. [...] La participación y la voz genuinas pueden garantizar la apropiación por parte de las comunidades y contribuir a que las soluciones sean duraderas, pertinentes y apoyen la cohesión social».



My role was to inform the communities of this [process] and highlight the potential positive impacts of the Durable Solutions Study.

años de dependencia de la ayuda. La primera de las dos consultas comunitarias tuvo lugar con los residentes de los cuatro campos de PDI que, al identificar los obstáculos para encontrar soluciones duraderas, expresaron un deseo predominante de regresar a sus lugares de origen. La segunda consulta se llevó a cabo en las zonas de retorno de las PDI, con la participación de los miembros de los pueblos locales para entender qué apoyo sería necesario para facilitar el retorno y abordar las inquietudes de las PDI que retornan. Los resultados de ambas consultas fueron ratificados por las autoridades locales, representantes de las ONG y representantes de las PDI, las personas desplazadas internas y refugiados que habían retornado, y las comunidades de acogida. Todos ellos participaron en un taller de validación, que dio lugar a un grupo de seis áreas prioritarias que constituirán la base de la programación de soluciones duraderas en las localidades seleccionadas de Um Dukhun. Las prioridades fueron: i) situación de seguridad estable; ii) acceso sostenible al agua; iii) herramientas y técnicas agrícolas para garantizar la seguridad alimentaria sostenible; iv) acceso sostenible a la educación; v) programas de generación de ingresos para los jóvenes y las personas vulnerables y vi) acceso sostenible a los servicios de salud.²⁷

En general, hay que buscar y apoyar activamente a las PDI y a los miembros de la comunidad afectada por los desplazamientos para que participen en la recopilación de datos y en el análisis conjunto, a fin de garantizar una representación adecuada de los distintos grupos. Esto exige un enfoque sociológico incluso antes de comenzar el proceso, para entender cómo está organizada la comunidad, reconociendo las estructuras sociales formales e informales. Sin embargo, en muchos contextos, basarse solo en los mecanismos de representación tradicionales o preexistentes tiende a generar un compromiso de la comunidad sesgado hacia los adultos mayores hombres, que suelen desempeñarse como representantes oficiales y líderes de las PDI. A pesar de que las mujeres lideran una gran cantidad de hogares, una de cada tres mujeres de los campamentos de PDI de El Fasher no tenía educación formal y a menudo quedaban excluidas de la toma de decisiones.²⁸ Con todo,

había algunas mujeres, así como jóvenes, entre los miembros del comité del campamento. Las investigaciones también confirmaron que los jóvenes PDI alfabetizados han facilitado las negociaciones entre la comunidad de PDI y los actores humanitarios en el pasado.²⁹ Así, en el caso del proceso de El Fasher, el Funcionario de caracterización simplemente insistió en múltiples ocasiones para garantizar que se incluyera a las mujeres y los jóvenes en las discusiones.

4. Desafíos

En el proceso de El Fasher, la fatiga de las encuestas y la desconfianza sobre el propósito de los ejercicios de elaboración de perfiles, dada la experiencia anterior, fueron un obstáculo inicialmente en el proceso. Las comunidades de campamentos de PDI también estaban organizadas, contaban con líderes que conocían bien sus derechos y los muchos obstáculos que podían bloquear sus opciones de asentamiento preferidas. Del mismo modo, en Um Dukhun, los facilitadores tuvieron que asegurarles a los líderes locales el valor del proceso. Por lo tanto, la generación de confianza con las PDI y las comunidades afectadas por los desplazamientos fue clave para impulsar ambos procesos.

En ambos procesos, se generó confianza garantizando transparencia en la recopilación de datos a través de la explicación, en lenguaje claro y sin jerga, de lo que las comunidades podrían y no podrían esperar del proceso. Cada proceso se adaptó también al contexto político local, tomando en cuenta las relaciones de poder, incluido el micronivel, y se evaluó qué métodos de recopilación de datos brindarían a los diferentes interesados y grupos las mejores oportunidades para compartir sus opiniones y experiencia. El Coordinador de caracterización y el Asesor estratégico de desplazamientos y soluciones, respectivamente, visitaron con regularidad las comunidades y los campamentos de PDI y dieron sus números de teléfono a los miembros claves de la comunidad, lo cual creó más oportunidades de contar con canales de comunicación informales y accesibles. Los jóvenes en particular aprovecharon esta oportunidad para hacer preguntas y contribuir al proceso. Las alianzas con organizaciones comunitarias, tales

como grupos de madres, clubes de fútbol, comunidades pastorales, agentes de salud y comités comunitarios sobre agua y educación, también facilitaron un compromiso más amplio de la comunidad. Las organizaciones también aportaron su conocimiento de las estructuras locales para mapear los activos comunitarios que podrían brindar soporte adicional a la integración local de las PDI y los refugiados repatriados. La participación comunitaria activa en el proceso de recolección y análisis de datos también ayudó a generar confianza.

A pesar de los mejores esfuerzos para seguir rindiendo cuentas a las comunidades afectadas, ambos procesos para la elaboración y aplicación de planes de acción de soluciones duraderas de base zonal se vieron bloqueados por la inestabilidad política, a partir de finales de 2018, que finalmente condujo al derrocamiento del presidente Omar al-Bashir en 2019 y a la instalación de un nuevo gobierno de transición. Incluso antes de esto, las autoridades del gobierno local de El Fasher habían manifestado que no estaban dispuestas a respaldar el resultado del proceso de caracterización y se produjo un estancamiento. Los problemas de seguridad y la evacuación de los miembros del personal de la ONU hicieron que se suspendieran los esfuerzos para organizar el taller de validación con las comunidades afectadas para el informe de análisis final. En Um Dukhun, cada uno de los cuatro pueblos seleccionados redactó un plan de acción de soluciones duraderas, en el que establecieron cómo superar sus obstáculos para lograr soluciones. En enero de 2019, el Fondo para la Consolidación de la Paz financió un taller con múltiples interesados (autoridades locales, representantes de las PDI, ONG y organismos de la ONU que trabajan en la zona) en la capital de Darfur Central, Zalingei, para elaborar estimaciones de costos para los planes de los pueblos. Sin embargo, a pesar de que el Grupo de Trabajo sobre Soluciones duraderas presentó los planes a los donantes, la financiación nunca se concretó, posiblemente debido a la creciente incertidumbre política que comenzó hacia finales de 2018. La posterior evacuación del personal de la ONU generó la falta de tiempo para establecer los sistemas necesarios para que los pueblos pudieran impulsar el proceso por sí mismos, lo que en circunstancias normales podría llevar unos dos años.

Esta experiencia destaca la importancia de reflexionar sobre cuándo y cómo hacer avanzar las soluciones duraderas en el contexto de procesos de paz más amplios y situaciones de seguridad inciertas, así como la capacidad de cumplir los compromisos de programación contraídos con las PDI y los participantes comunitarios en general. Pensando en el futuro, el Grupo de Trabajo sobre Soluciones Duraderas está apoyando procesos de caracterización en ocho localidades de cinco regiones para elaborar planes de acción de soluciones duraderas con el apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz,³⁰ aprovechando las lecciones aprendidas en El Fasher.³¹

El hecho de que la inestabilidad política y la seguridad se identificaran como barreras clave para encontrar soluciones duraderas y obstaculizaran la plena aplicación de los procesos de recopilación de datos en sí, también pone de manifiesto por qué los planes y estrategias de soluciones duraderas deben incluir los aportes de los actores de la paz y la seguridad junto con los actores humanitarios y de desarrollo.³² El equipo del país de las Naciones Unidas y la Misión de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur (UNAMID) incluyeron enfoques de base zonal para las soluciones duraderas en su Marco estratégico integrado 2017 a 2019.³³ El Foro de Socios Internacionales de Sudán de 2019, con sede en la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y cuyos miembros son las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y multilaterales, las instituciones financieras internacionales y las ONGI, es una prometedora plataforma de coordinación para desarrollar un enfoque colectivo armonizado que se ajuste a las prioridades del nuevo gobierno sudanés, incluso para ayudar a las PDI a lograr soluciones duraderas.³⁴ Por ejemplo, el Foro planea continuar con el trabajo anterior de elaboración de resultados colectivos, el desarrollo de un documento de estrategia de reducción de la pobreza y la revisión de la estrategia de desarrollo de Darfur. Los principales donantes también se han unido en el grupo de Amigos de Sudán para apoyar las prioridades del Gobierno de Transición en materia de reformas económicas y democráticas.³⁵

5. Lecciones aprendidas

Los mejores métodos para involucrar a las PDI y otras comunidades afectadas por los desplazamientos en la elaboración de planes de acción para soluciones duraderas pueden diferir entre las zonas urbanas y las rurales. Mientras que las consultas a la comunidad pueden ser suficientes para comenzar a planificar soluciones duraderas en las zonas rurales, en un contexto urbano, una consulta a la comunidad no habría sido suficiente para llevar a cabo el análisis estadístico y comparativo entre las PDI y la comunidad en general, necesario para comprender las diferencias más sutiles entre las PDI y los miembros de la comunidad no desplazada en general. Las estructuras de gobierno más complejas y los procesos de planificación urbana de las ciudades³⁶ también pueden requerir un proceso de elaboración de perfiles más formal, con el apoyo de los más altos niveles de gobierno, para facilitar el proceso de recopilación de datos y garantizar el apoyo colectivo de las conclusiones. La recopilación de datos también puede ser muy confidencial y requerir negociaciones con múltiples niveles de gobierno para obtener la aprobación del proceso, por lo que quizás deba adaptarse para encontrar una solución ventajosa para todos. Sin embargo, en última instancia, los datos cuantitativos y comparativos del proceso de caracterización facilitaron la sensibilización de los funcionarios públicos sobre la importancia de invertir en determinadas zonas.

En Um Dukhun, el formato de entrevista abierta y centrada en las personas permitió a las comunidades afectadas por los desplazamientos identificar y describir sus obstáculos para lograr soluciones. En contra de algunas opiniones, el análisis de los datos cualitativos surgidos de los grupos de discusión y las entrevistas no es inevitablemente engorroso. Solo se deben incorporar con claridad a la metodología de recolección de datos desde el comienzo con una plan de análisis claro.³⁷ El proceso también funcionó bien teniendo en cuenta la naturaleza descentralizada de las estructuras de gobierno de la región.³⁸ Dicho esto, Um Dukhun requerirá en última instancia, tal como está planificado,

un proceso sistemático de recopilación de datos que sirva de base para la elaboración de respuestas de programación, así como el apoyo presupuestario y administrativo de las autoridades subnacionales y nacionales para implementar programas. Así, lo ideal es que las estrategias de soluciones duraderas se encuadren en una estrategia nacional global, para garantizar el apoyo necesario del gobierno a todos los niveles.

Esto apunta a un desafío mayor sobre la forma de evaluar el progreso de las PDI hacia el logro de soluciones duraderas, dado que ambos ejercicios solo capturaron una instantánea en el tiempo. Las soluciones duraderas no pueden entenderse como movimiento físico único, sino como proceso de reducción progresiva de las necesidades específicas asociadas al desplazamiento. Quizás también sea necesario que los enfoques de la recopilación de datos evolucionen y sean adaptados, utilizando los sistemas e indicadores más relevantes para medir las soluciones duraderas según la evolución de la situación de las PDI. De cara al futuro, los esfuerzos deben centrarse en el desarrollo de la capacidad del gobierno nacional de recopilar y verificar periódicamente los datos relacionados con el desplazamiento como parte de las estadísticas nacionales, tal como se establece en las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de PDI³⁹ de 2020, con el fin de medir el progreso hacia el logro de soluciones duraderas a lo largo del tiempo.

6. Resultados para las personas desplazadas internas y otras personas

La experiencia de las operaciones en el mundo ha demostrado que los enfoques por zona de los planes de acción de soluciones duraderas son más provechosos que un proceso de nivel nacional cuando se impulsa el proceso localmente.⁴⁰ Por lo tanto, la recopilación de información de las personas desplazadas internas y de las comunidades afectadas por los desplazamientos no consiste en la extracción. La creación de pruebas para los planes de acción de soluciones duraderas es más bien un proceso de colaboración que



Sudán. El conflicto entre comunidades desplaza a decenas de miles de personas en Darfur Occidental.
© ACNUR Modesta Ndubi | 2020

se lleva a cabo con la comunidad y para la comunidad, a fin de garantizar su compromiso durante todo el proceso. La participación activa de la comunidad fue especialmente importante durante el proceso de identificación de los indicadores y las preguntas prioritarias para la recopilación de datos, y a la hora de centrarse en acciones concretas en el análisis final, como los medios de subsistencia y el fortalecimiento de sus propias capacidades para contribuir al proceso de soluciones duraderas.

Si bien la participación de las PDI y las comunidades afectadas por los desplazamientos enriquece idealmente los resultados, puede brindar otros beneficios, como más confianza de la comunidad, la reducción de las tensiones intracomunitarias (por ejemplo, entre pastores y agricultores), y la apropiación del proceso y sus resultados, ya que se reúnen con un propósito colectivo. Las PDI pueden adquirir nuevas habilidades, generar confianza y resiliencia durante el proceso, como se ha visto a través de la participación activa de los jóvenes PDI en El Fasher. Sin embargo, la incorporación efectiva de las opiniones y sugerencias de la comunidad que surjan durante el proceso requieren flexibilidad en cuanto a los métodos y los tiempos.

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Es posible utilizar diferentes métodos para elaborar planes de soluciones duraderas de base zonal con la fuerte participación de las PDI y las comunidades afectadas por los desplazamientos. Este ejemplo subraya la posibilidad de las PDI de contribuir a través de la metodología y el diseño de la recopilación de datos, formando parte de los equipos de encuesta y participando en el análisis de los datos. También ilustra la importancia de las comunicaciones frecuentes, informales y transparentes para crear confianza en el proceso y garantizar la participación activa de los miembros de la comunidad y permitirles obtener otros beneficios personales y comunitarios del proceso. Sin embargo, la experiencia de Sudán también pone de relieve los verdaderos desafíos de buscar soluciones duraderas para los desplazados interno,s en medio de la inseguridad y la incertidumbre políticas, y la necesidad de garantizar que las soluciones duraderas se integren en las estrategias y programas más amplios de ayuda humanitaria, desarrollo y paz y seguridad del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias internacionales.

Notas finales

- 1 Zurab Elzarov, 'Emerging Options for Durable Solutions in Darfur' (2019) 62 Forced Migration Review 55, 55.
- 2 'Sudan' (IDMC) <<https://www.internal-displacement.org/countries/sudan>> consultado el 16 de septiembre de 2020.
- 3 United Nations General Assembly, 'One Humanity: Shared Responsibility, Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (United Nations 2016) A/70/709 <<https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/Secretary-General%27s%20Report%20for%20WHS.pdf>> consultado el 8 de febrero de 2018.
- 4 'Agenda for Humanity: Annex to the Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (United Nations 2016) A/70/709 <<http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/AgendaforHumanity.pdf>>.
- 5 Joint Steering Committee to Advance Humanitarian and Development Collaboration, 'The New Way of Working' (United Nations) <<https://www.un.org/jsc/content/new-way-working>> consultado el 16 de septiembre de 2020.
- 6 Con el auspicio de los gobernadores estatales, los comisionados locales, la Comisión de Ayuda Humanitaria y el Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas.
- 7 El Grupo de Convocantes de Resultados Colectivos no es específico del desplazamiento interno. Sin embargo, las soluciones duraderas para las PDI ocuparon un lugar preponderante en los debates. Véase el Capítulo IV 'Doha Document for Peace in Darfur (DDPD)' (All Darfur Stakeholders Conference 2011) <<https://www.internal-displacement.org/sites/law-and-policy/files/sudan/DDPD-English.pdf>> consultado el 11 de octubre de 2020. Véase también Darfur Joint Assessment Mission, '2013-2019 Developing Darfur: A Recovery and Reconstruction Strategy' (Darfur Regional Authority 2013).
- 8 Blay y Crozet describen una estrategia de soluciones duraderas como «esquema general sobre cómo lograr soluciones duraderas, con la intención de que sea el modelo que el gobierno debe respaldar. La estrategia suele estar complementada por un plan de acción que detalla cómo será implementado, por quién y dónde». Caroline Blay and Sophie Crozet, 'Durable Solutions in Practice' (Global Cluster for Early Recovery 2017) Handbook 2.
- 9 *ibid* I.
- 10 *ibid* II.
- 11 *ibid* 2.
- 12 Joint Mechanism for Durable Solutions and United Nations Country Team Sudan, 'Progress towards Durable Solutions in Abu Shouk and El Salam IDP Camps North Darfur, Sudan' 24 <<https://www.jips.org/uploads/2019/12/JIPS-Sudan-profilingreport-2019.pdf>> consultado el 23 de enero de 2020.
- 13 *ibid* 8.
- 14 El análisis del contexto urbano fue liderado por ONU-Hábitat y en colaboración con el Ministerio Estatal de Planificación Física y Servicios Públicos (SMPPPU) y el Fondo para la vivienda del estado de Darfur del Norte. Joint Mechanism for Durable Solutions and United Nations Country Team Sudan (n 12).
- 15 El Mecanismo Conjunto Sudanés para las Soluciones Duraderas incluye la Comisión de Ayuda Humanitaria, la Comisión de retorno voluntario y reasentamiento, la Oficina Central de Estadísticas y el Ministerio de Planificación Física en El Fasher.
- 16 La representación del equipo del país de la ONU incluyó al Subgrupo de trabajo de gestión de la información del Grupo de trabajo para soluciones duraderas, entre cuyos miembros se encontraban: OIM, PNUD, ACNUR, PMA, UNICEF, OCHA, ONU-Hábitat y el foro ONGI Sudán. United Nations, 'Update: El Fasher Area-Based Profiling Pilot to Inform Durable Solutions', May 2018' (United Nations 2018) <<https://www.undp.org/content/dam/unct/sudan/docs/DurableSolutions/Elfasher.pdf>>.
- 17 Recovery, Return and Reintegration Sector, 'Inter-Agency Mission in Um Dukhun Locality, Central Darfur' (OCHA Sudan 2017) 5.
- 18 *ibid*.
- 19 'Update: Um Dukhun Durable Solutions Process' (United Nations Sudan and the Government of Sudan 2018).
- 20 Los sheikhs son el nivel más bajo de la administración tribal y están aprobados como representantes oficiales del campamento por el gobierno y son la interfaz formal entre la comunidad y los actores humanitarios.



Ucrania. Liudila Khomenko se aleja de su casa destruida, cerca de Mariupol. La casa fue alcanzada por un cohete. La familia se encuentra ahora en un sanatorio local.
© ACNUR Andrew McConnell | 2015

Ucrania

Adaptación de los esquemas habitacionales preexistentes para satisfacer las necesidades específicas de las personas desplazadas internas

1. Contexto

En Ucrania, donde más del 90 % de los hogares son propiedad de quienes los habitan,¹ el derecho a la vivienda es especialmente valioso para los ciudadanos. El Artículo 47 de la Constitución de Ucrania exige que la política habitacional del estado «cree condiciones que permitan a cada ciudadano construir, comprar o alquilar una vivienda».² Los gobiernos estatal y local quizás también pueden tener que ofrecer viviendas gratuitas o asequibles a los ciudadanos que requieren protección social. Sin embargo, para los más de 1,4 millones de PDI registrados en Ucrania que huyeron del conflicto que comenzó en 2014 en el este del país, la vivienda sigue

siendo uno de los problemas más acuciantes³ que inhiben su capacidad para encontrar una solución duradera, en particular para aquellos que han estado viviendo con familias de acogida o en alojamientos estrechos, modulares o colectivos por más de seis años.⁴

La tasa nacional de propiedad de la vivienda para las PDI es de alrededor del 17 %, ⁵ aunque varía significativamente en distintos lugares del país. Por ejemplo, en la región sur de Odessa, solo el 3 % de los 36.554 PDI⁶ habían comprado sus viviendas para fines de 2019, y una amplia mayoría alquilaba (77 %), vivía en centros colectivos (10 %) o estaba con familias de acogida (9 %).⁷ Los requerimientos de vivienda de las PDI son complicados por el hecho de que muchos de ellos cruzan constantemente la

«línea de contacto» entre el área controlada por el gobierno y el área no controlada por el gobierno en Ucrania del este, ya que las pensiones y los beneficios sociales solo pueden recibirse en zonas controladas por el gobierno. Así, aunque las PDI pudieran desear retornar finalmente a su lugar de origen, todavía necesitan soluciones de vivienda a largo plazo en su ubicación presente.

La asistencia del Gobierno de Ucrania para las PDI se basa en la ley de 2014 sobre «Aseguramiento de derechos y libertades de las personas desplazadas internas». La asistencia del programa se canaliza principalmente a través del Programa Estatal Específico para la Recuperación y la Consolidación de la Paz de 2017 en las regiones orientales de Ucrania, que acogen el mayor número de PDI. Tras un cambio de gobierno en 2019, el Ministerio de Reintegración de los Territorios Temporalmente Ocupados de Ucrania, a cargo de coordinar la respuesta general al desplazamiento interno, estaba llevando a cabo en 2020 un reemplazo para su «Estrategia para la integración de las personas desplazadas internas y la implementación de soluciones a largo plazo para el desplazamiento interno para el periodo hasta 2020» de 2017 y un Plan de acción paralelo.⁸

Además de la indemnización por las viviendas dañadas o destruidas durante el conflicto,⁹ el Gobierno de Ucrania ha adoptado un espectro de esquemas habitacionales existentes para satisfacer las necesidades específicas de las PDI, desde viviendas temporales y viviendas sociales para grupos vulnerables, hasta soluciones asequibles de vivienda a largo plazo. El Ministerio de Desarrollo de Comunidades y Territorios lidera la respuesta del gobierno respecto de las viviendas para las PDI, orientada por su Plan de Acción que incluye la «Estrategia para la integración de los desplazados internamente y la implementación de soluciones a largo plazo para el desplazamiento interno para el periodo hasta 2020» del gobierno.¹⁰ A nivel estatal regional, el «Programa regional de apoyo e integración de los desplazados internamente en la región de Donetsk para 2019 a 2020» incluye un amplio espectro de programas implementados por las autoridades gubernamentales a todos los niveles, ONG, instituciones educativas y otras, y destaca específicamente la «creación de condiciones de vida apropiadas».¹¹ En 2016, el Ministerio de Territorios Temporalmente Ocupados y las

PDI y ANCUR Ucrania lanzaron la Iniciativa de Ciudades Solidarias en Mariupol para ciudades que acogen PDI,¹² seguida por conferencias en Kiev en 2018 y en Kharkiv en 2019, que reunieron a representantes de 36 ciudades para identificar mejoras adicionales para la ayuda habitacional a las PDI.¹³

2. Descripción de la práctica

La ciudad de Mariupol es famosa por contar con uno de los mejores programas de vivienda para PDI de Ucrania.¹⁴ Sus programas de vivienda surgieron de la necesidad y se adaptaron a las condiciones cambiantes a lo largo del tiempo. En mayo de 2014, la ciudad de 475.000 habitantes tenía inicialmente capacidad suficiente para satisfacer las necesidades de las PDI. Pero cuando miles de PDI huyeron a Mariupol en los meses siguientes, las disposiciones ad hoc dejaron de ser adecuadas. El alcalde designó al Departamento de Familia y Niñez para dirigir la provisión de alimentos, servicios sanitarios y alojamiento de emergencia en centros colectivos para aquellos que no tenían otro lugar a donde ir. A comienzos de 2015, con más de 100.000 PDI en Mariupol y pocas opciones viables para el retorno, la ciudad comenzó a invertir en opciones de alojamiento con el apoyo del ACNUR, que previamente había brindado asistencia para acondicionar los centros colectivos de emergencia para el invierno, la Unión Europea, las ONG nacionales e internacionales y otras.

La actual estrategia habitacional de Mariupol para sus casi 98.900 PDI registrados¹⁵ está integrada en la estrategia general de desarrollo de la ciudad, que incluye medidas de ayuda humanitaria para las PDI, apoyo para sus medios de subsistencia, inversión en transporte público, acceso a soporte médico y psicológico, medidas para las personas con discapacidades y actividades culturales.¹⁶ La composición de los hogares de las PDI va desde una o dos personas, como adultos mayores evacuados de la zona de conflicto, hasta familias de ingresos medios con varios niños que llegaron a Mariupol en busca de trabajo.¹⁷ En 2019, el 55 % de las PDI en Mariupol vivían con familias de acogida, solo el 41 % informó vivir en apartamentos alquilados.¹⁸ Dada la proximidad de la ciudad a la línea de contacto, alrededor de 38.000¹⁹ se han asentado en la

ciudad, y otros van y vienen a los territorios no controlados por el gobierno.²⁰

Mariupol implementa los programas de viviendas del gobierno de Ucrania para PDI y ha desarrollado sus propios esquemas locales. El programa de viviendas de Mariupol para las PDI y veteranos está supervisado actualmente por una Comisión de Viviendas de PDI, liderada por el Concejo Municipal de Mariupol, e incluye dos categorías amplias: viviendas temporales y viviendas asequibles.

Bajo el programa de viviendas temporales, las PDI reciben viviendas gratuitas, y algunas veces pagan los servicios públicos, por el tiempo que sea necesario. Entre 2014 y 2016, la ciudad de Mariupol financió, con apoyo de la UE, cambios en el programa de viviendas temporales preexistente para que se incluyera a las PDI entre las «personas vulnerables», que normalmente no calificaban bajo la ley ucraniana. Para abordar las necesidades de las PDI, la ciudad construyó y compró apartamentos nuevos y reacondicionó edificios existentes para ser usados como viviendas. Los apartamentos fueron asignados a través de una lista de espera nueva con criterios de elegibilidad revisados, reconociendo que muchas personas desplazadas internas carecían de los documentos normalmente requeridos. Esto también garantizó que los solicitantes regulares de viviendas temporales, algunos de los cuales habían estado esperando durante 20 a 25 años para recibir una, mantuvieran su lugar en la lista de espera. En enero de 2018, el Gabinete ucraniano adoptó el modelo de Mariupol para incluir específicamente a las PDI como categoría idónea para recibir un alojamiento temporal que, en principio, se había financiado con presupuestos locales y estatales (50/50). En junio de 2019, se amplió el programa para crear un parque de viviendas aparte para PDI, que se financia tanto con presupuesto local (30 %) como estatal (70 %). Además, si cumplen con los criterios de ingresos, las PDI se benefician ocasionalmente con el programa preexistente de viviendas sociales gratuitas, hasta que mejoren sus condiciones financieras. Sin embargo, las viviendas sociales siguen siendo en gran medida para otros miembros vulnerables de la sociedad como, por ejemplo, las personas con discapacidades, los huérfanos o los veteranos de guerra, que reciben una vivienda a un precio de alquiler nominal y de duración ilimitada.

Las familias de PDI con ingresos medios también tuvieron la oportunidad de adquirir viviendas asequibles en Mariupol. En el marco del modelo 50/50, financiado por el Fondo Estatal de Apoyo a la Construcción de Viviendas para Jóvenes²¹ (en adelante, el Fondo Estatal para Jóvenes), las PDI y los veteranos podían adquirir viviendas de nueva construcción en el mercado inmobiliario, con la ayuda financiera del gobierno. Inicialmente, el programa se creó para facilitar a las familias jóvenes (hasta 35 años) la adquisición de sus propias viviendas, para lo cual se requería un aporte del 70 % de la familia, complementado con una contribución del Estado del 30 %. En 2017, este programa de vivienda accesible se ajustó de modo que reflejara el menor nivel de ingresos y pasó a requerir un aporte de solo el 50 % de las PDI complementado, con una contribución del 50 % del Fondo Estatal para la Juventud.²² En Mariupol, la ciudad reservó terrenos para la construcción de nuevos edificios de apartamentos, con el fin de ayudar a satisfacer la demanda para este programa. En 2019, el Fondo Estatal para la Juventud también financió un programa piloto para que las PDI pudieran sacar una hipoteca de 20 años a un 3 % de interés, y 6 % de pago inicial, para comprar una casa en el mercado inmobiliario secundario a un propietario anterior, en lugar de una casa recién construida.²³

Además de los programas nacionales, la ciudad de Mariupol y el Consejo Danés para los de Refugiados (DRC) exploraban la puesta a prueba de un nuevo y tercer modelo de alquiler con opción a compra, con financiación del Banco de Desarrollo KfW, que había quedado en suspenso al momento de escribir este informe. Según este modelo, las PDI pagarían un alquiler mensual que, finalmente, les permitiría comprar la casa en un periodo de diez años, sin pagar intereses. Alrededor del 70 % de las PDI dotados de ingresos reunirían los requisitos, lo que permitiría a los hogares con menos recursos beneficiarse, al mismo tiempo que tienen la flexibilidad de devolver la vivienda, si finalmente fuera posible el retorno. El proyecto apuntaba a comenzar con 600 casas, y los ingresos del programa se asignarían a un fondo rotatorio que permitiría agregar más casas al programa a escala. Se propuso que entre el 10 y el 20 % de las viviendas se destinaran a los residentes de la comunidad de acogida, para fomentar la cohesión social.²⁴ Las viviendas serían propiedad de Municipal Enterprise LLC,

creada por la ciudad de Mariupol, durante la vigencia del contrato de alquiler. El proyecto también involucraría al Ministerio de Territorios Temporalmente Ocupados para la compra de bienes inmuebles y para el apoyo a la prestación de servicios por parte de la DRC, por ejemplo, a través de la capacitación de los empleados y los miembros del consejo de Municipal Enterprise LLC.²⁵

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

El programa de viviendas de Mariupol ha ayudado a satisfacer las necesidades de las PDI más vulnerables, al tiempo que ha ampliado las opciones de viviendas asequibles para otros PDI que están empleados pero que aún necesitan apoyo. Si bien muchas PDI en Mariupol han sido capaces de encontrar empleo y sentirse relativamente integrados,²⁶ se ha reportado discriminación por parte de los miembros de las comunidades de acogida, con respecto al empleo y la vivienda.²⁷ En algunos casos, se negó el alquiler de viviendas a las PDI o se les pidieron precios por encima de los del mercado. Las PDI más vulnerables aún siguen sin poder pagar ni siquiera los gastos mínimos de alojamiento.

Hasta la fecha, se estima que 750 familias en Mariupol han recibido alojamiento temporal, y la ciudad planea ayudar a otras 1.000 familias con financiación de los presupuestos estatal y local.²⁸ En diciembre de 2019, la modalidad de hipotecas a 20 años había beneficiado a casi 200 hogares de todo el país; esta cifra incluye tanto las viviendas para las PDI como para los veteranos de la Operación antiterrorista (ATO), antes de ser suspendida temporalmente en 2020 por falta de fondos estatales.

4. Participación de las personas desplazadas internas

En diciembre de 2019 se aprobó una nueva ley nacional que permite a las PDI votar en las elecciones locales. Quienes proponen la ley esperan que obligue a las autoridades locales

a buscar los puntos de vista de las PDI y hallar soluciones para sus retos específicos. En Mariupol, el Concejo Municipal realiza encuestas regulares para evaluar las necesidades de viviendas de las PDI.

5. Desafíos

La ciudad de Mariupol acepta públicamente la presencia de las PDI, a pesar de que su gran número supone una importante presión sobre un sistema de vivienda social ya sobrecargado y un número limitado de unidades de vivienda asequibles para la venta o el alquiler.²⁹ En enero de 2018, el Concejo Municipal de Mariupol comenzó a aplicar un sistema de puntuación de la vulnerabilidad para priorizar la distribución de las viviendas temporales a las PDI más vulnerables, así como a las PDI que seguían trabajando en instalaciones médicas y educativas, y sirviendo en las fuerzas del orden.³⁰ Al mismo tiempo, su política de vivienda pretende aumentar el parque global de viviendas disponibles para las PDI mediante la restauración o reconstrucción de las estructuras existentes y la compra de apartamentos en el mercado secundario. Bajo el liderazgo del alcalde, la ciudad pudo recibir una importante ayuda financiera de la UE y otros donantes, así como beneficiarse de los fondos estatales ucranianos para el alojamiento temporal, que proporcionaron a los municipios el 50 % de los costos de compra o renovación de edificios para alojar a las PDI. Sin embargo, a pesar de los importantes avances, las restricciones presupuestarias, agravadas por la respuesta a la pandemia de COVID-19³¹, están dificultando la capacidad de Mariupol de satisfacer las necesidades de alojamiento de las personas desplazadas internas a escala.

Si bien se espera que los programas de vivienda que permitan a las PDI comprar sus casas ayuden a disminuir la demanda de viviendas sociales, estos programas pueden tener costos ocultos que impliquen una carga financiera adicional para las PDI. Por ejemplo, bajo la modalidad de hipoteca del 3 %, las PDI deben pagar por documentos complementarios y por una inspección privada de la vivienda. La participación en programas como el del modelo de alquiler con opción a compra también puede exigir a las PDI que renuncien a su condición de registrados, lo que, a su vez, podría

suponer la pérdida de otros beneficios sociales. Por lo tanto, es importante asegurarse de que las PDI tengan plena conciencia de las implicancias que conlleva participar en un programa de vivienda específico, incluida la necesidad de recopilar documentos, anticiparse a los costos inesperados y ser conscientes de las consecuencias de los cambios en la familia (por ejemplo, fallecimiento o divorcio). El DRC ha aprovechado su experiencia en iniciativas de vivienda para PDI en otros contextos de desplazamiento prolongado para desarrollar un «manual» que describe lo que se debe y no se debe hacer, la evaluación de riesgos y las estrategias de mitigación de las iniciativas de vivienda. Esto incluye temas como cuentas bancarias, documentación, comunicación, asesoramiento en materia de vivienda y compensación de reclamos, y el recurso será compartido por todos los agentes humanitarios una vez terminado.

6. Lecciones aprendidas

Para garantizar la satisfacción de las necesidades, es fundamental disponer de datos precisos y oportunos sobre la población desplazada y sus necesidades. Durante las etapas iniciales del desplazamiento, la ciudad de Mariupol carecía de información precisa y sistemas claros para responder a las necesidades de las PDI. La creación del registro nacional de PDI en noviembre de 2014 ayudó a la ciudad a comprender las necesidades generales de sus nuevos residentes desplazados, muchos de los cuales habían huido sin identificación. Desde 2016, el OIM ha estado realizando encuestas nacionales regulares y entrevistas personales para medir el bienestar material, la integración social y las necesidades de vivienda de las PDI, lo que ayuda a evaluar el éxito de los programas para PDI.³²

La experiencia de Mariupol también destaca la importancia de entender cómo pueden evolucionar con el tiempo las necesidades de las PDI y, a su vez, requerir ajustes en los programas. Por ejemplo, a medida que la respuesta pasaba a ser la vivienda permanente, el programa regular de vivienda asequible de 70/30 del Fondo Estatal para la Juventud se ajustó a contribuciones de 50/50 para las PDI y los veteranos, cuando el informe nacional

de seguimiento del OIM descubrió que solo el 11 % de las familias desplazadas tenía recursos suficientes para aportar a la compra de una vivienda.³³ La propia ciudad ha tomado la iniciativa de trabajar con socios internacionales y locales y desarrollar soluciones de vivienda innovadoras que satisfagan un espectro más amplio de necesidades de vivienda de los desplazados, incluyendo modelos de alquiler con opción a compra, viviendas cooperativas y asociaciones público-privadas para permitir el alquiler a los concejos locales.

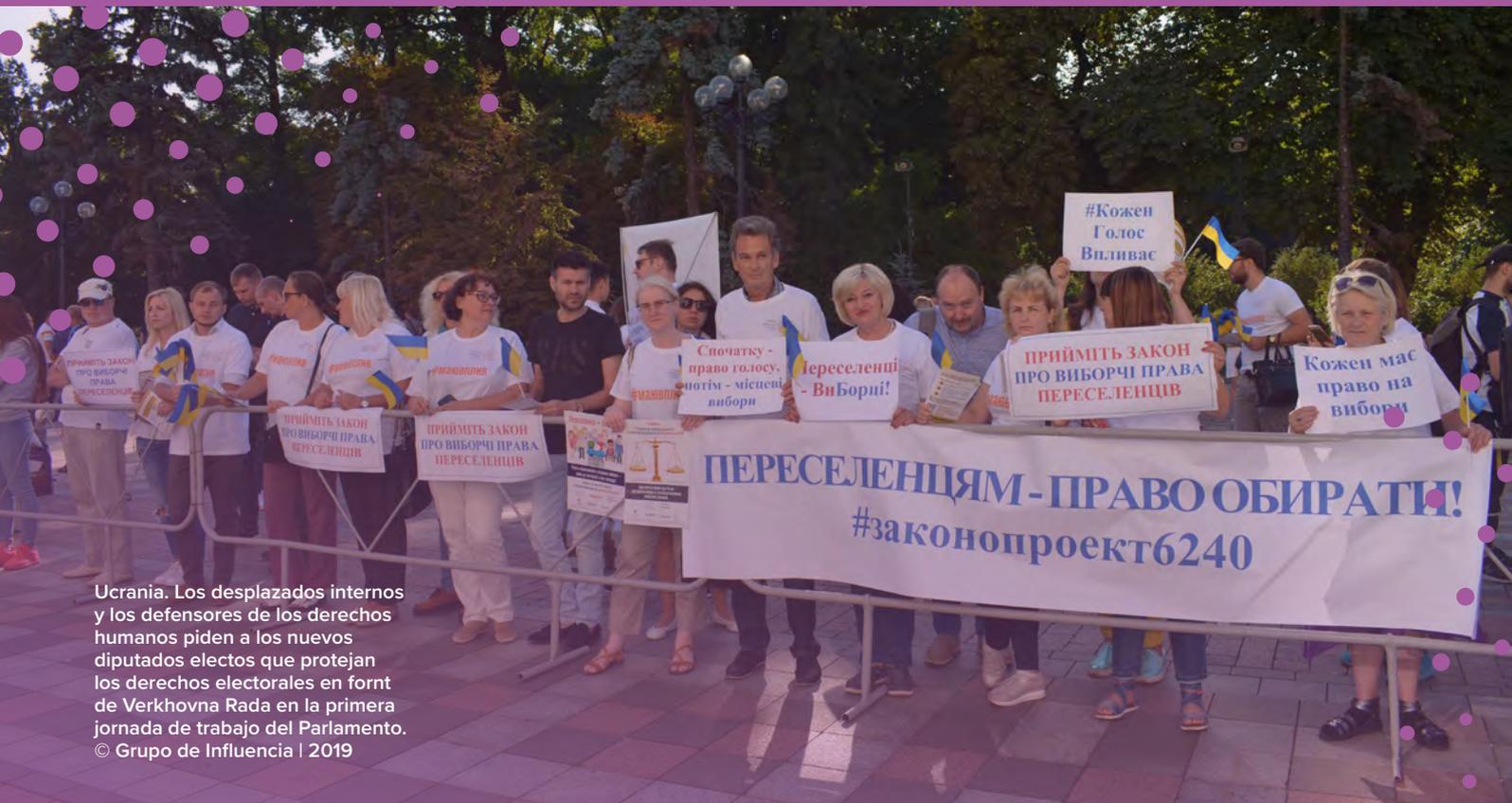
7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

La experiencia de Mariupol destaca la importancia de garantizar que los entes municipales tengan autoridad legislativa para desarrollar sus propios programas lo antes posible, según las necesidades y el contexto. Si bien el desplazamiento interno no fue previsto en los programas de vivienda nacionales, la ciudad de Mariupol pudo recurrir a la autoridad conferida en virtud de los artículos 9 y 11 de la ley nacional sobre PDI³⁴, para abordar las necesidades de vivienda de las PDI. Al mismo tiempo, la colaboración eficaz entre el Estado y el municipio es también crítica para abordar el desplazamiento interno. Más adelante, Mariupol se benefició con los aportes del estado a los programas de vivienda locales destinados a adquirir y reformar edificios para alojamiento temporal de las PDI.

La acción municipal también puede informar y orientar de manera útil el desarrollo de estrategias y legislación nacional, basándose en realidades prácticas, desafíos y soluciones a los que se enfrentan los gobiernos locales y las PDI. El alcalde de Mariupol colaboró estrechamente con el Ministerio de Territorios Temporalmente Ocupados y con las PDI, con los miembros del Parlamento y con otras personas para defender los cambios en la legislación nacional que apoyen la capacidad del municipio de ayudar a todas las personas que viven en sus fronteras, no solo a los residentes habituales. Gracias a los esfuerzos del alcalde, se adaptó la legislación nacional de modo que se ampliaran los programas de vivienda temporal para incluir a las PDI a partir de la experiencia de Mariupol.³⁵

Notas finales

- 1 Natalia Pavlo Fedoriv, 'Public Housing Policy in Ukraine: Current State and Prospects for Reform' (*CEDOS Think Tank*, 27 November 2019) <<https://www.cedos.org.ua/en/articles/derzhavna-zhytlova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia>> consultado el 2 de junio de 2020.
- 2 United Nations Economic Commission for Europe, 'Country Profiles on Housing and Land Management: Ukraine' (United Nations 2013) ECE/HBP/176 14 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/CP_Ukraine_ECE.HPB.176.en.pdf> consultado el 3 de junio de 2020.
- 3 UNHCR Ukraine, 'Ukraine 2019 Participatory Assessment' (UNHCR 2019) 14–15 <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_ENG.pdf> consultado el 29 de abril de 2020.
- 4 United Nations Ukraine, 'Five Years into the Conflict: Displaced People in Ukraine Need Long-Term Solutions to Housing and Employment Challenges' (*United Nations Ukraine*, 9 de abril de 2019) <<http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4661-five-years-into-the-conflict-displaced-people-in-ukraine-need-long-term-solutions-to-housing-and-employment-challenges>> consultado el 29 de abril de 2020; Lucy Fulford, 'For Ukrainians Displaced by War, Five Years in a Grey Container Block' (*The New Humanitarian*, 10 September 2019) <<https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/09/10/Ukraine-internally-displaced-idps-conflict-Kharkiv>> consultado el 14 de abril de 2020.
- 5 IOM Ukraine, 'National Monitoring System Report on the Situation of Internally Displaced Persons' (IOM, September 2019) round 15, 21.
- 6 *ibid* 4.
- 7 UNHCR Ukraine, 'Cities of Solidarity Forum Took Place in Kharkiv' (UNHCR, 4 de octubre de 2019) <<https://www.unhcr.org/ua/en/17180-cities-of-solidarity-forum-took-place-in-kharkiv.html>> consultado el 29 de abril de 2020.
- 8 Vadym Chernysh, 'Addressing Protracted Internal Displacement and Fostering Durable Solutions: Progress and Opportunities to Positively Impact the Lives of IDPs' (GP20 Steering Group Meeting, Palais des Nations, Geneva, 27 de junio de 2016).
- 9 OCHA Ukraine, 'Humanitarian Response Plan Ukraine 2020' 31.
- 10 UNHCR Ukraine, 'Recommendations from 2019 Cities of Solidarity Forum Addressed by the Government of Ukraine'.
- 11 Right to Protection, 'Guide for Housing Programs for Internally Displaced Persons: A Review for March 2020' (UNHCR 2020) 34.
- 12 UNHCR Ukraine, 'Cities of Solidarity Forum Took Place in Kharkiv' (n 7); UNHCR Ukraine, 'Cities of Solidarity' (*UNHCR*, October 2019) <<https://www.unhcr.org/ua/en/cities-of-solidarity>> consultado el 15 de mayo de 2020.
- 13 UNHCR Ukraine, 'Together We Will Find Housing Solutions for IDPs: Recommendations of the Cities of Solidarity Forum 3 October 2019' (UNHCR 2019) <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/11/COS-recommendations_EN_Final-1.pdf> consultado el 29 de abril de 2020.
- 14 UNHCR Ukraine, 'Ukraine 2019 Participatory Assessment' (n 3) 25.
- 15 'Number of Registered IDPs as of April 13, 2020' (*Ministry of Temporarily Occupied Territories*, 17 April 2020) <https://mtot.gov.ua/kilkist-zareestrovanih-vpo-stanom-na-13-kvitnja-2020-r_2289161300065911930> consultado el 2 de junio de 2020.
- 16 Vadym Boichenko, 'Mariupol- City of Solidarity' (Cities of Solidarity Forum, Kharkiv, 3 October 2019). Véase la estrategia, en ucraniano, 'Development Strategy 2021' <<https://mariupolrada.gov.ua/en/page/strategija-rozvitku-2021>> consultado el 4 de junio de 2020.
- 17 DRC, 'Durable Housing Solutions for IDPs: Rent to Own Scheme in Mariupol City' 1.
- 18 City of Mariupol, 'Internally Displaced People Adaptation Program'.
- 19 Boichenko (n 16).
- 20 *ibid*.



Ucrania. Los desplazados internos y los defensores de los derechos humanos piden a los nuevos diputados electos que protejan los derechos electorales en fornt de Verkhovna Rada en la primera jornada de trabajo del Parlamento. © Grupo de Influencia | 2019

Ucrania

El rol de la defensa conjunta en la protección de los derechos electorales de las Personas desplazadas

«Estoy muy feliz de poder participar finalmente en el proceso de toma de decisiones en la ciudad y la región en donde vivo y trabajo desde hace ya 5 años debido al desplazamiento, en donde pago impuestos y he comenzado una nueva vida. Obtener plenos derechos electorales en mi comunidad es una parte esencial de la integración y ahora me siento igual a todos los ciudadanos de Ucrania. Estoy ansiosa por participar de la elección local en otoño para contribuir al desarrollo de mi nueva ciudad.»

Nadiya, DI de Donetsk

1. Contexto

Garantizar que las personas desplazadas puedan ejercer sus derechos plenos de voto ha sido un desafío en Ucrania. Tras la ocupación de Crimea en 2014 y el comienzo del conflicto armado en el este de Ucrania, alrededor de 1,4 millones de PD¹ tenían derecho de votar en las

elecciones presidenciales en virtud de las leyes existentes. Sin embargo, hasta finales de 2019, las personas desplazadas estaban efectivamente excluidos de participar en las elecciones locales y de votar por la mitad de los escaños del parlamento nacional.² Con el fin de cumplir con los requisitos de residencia legal electoral para cambiar su domicilio electoral, las debían renunciar a su

registro de residencia («propyska») en las áreas controladas no gubernamentales (ACNG), lo que podría limitar su capacidad de desplazarse a su zona de origen al otro lado de la línea de contacto y crear problemas cuando viajan a la ACNG.³ Esto cambió el 19 de diciembre de 2019 cuando el Parlamento ucraniano (Verkhovna Rada) aprobó el nuevo Código Electoral de Ucrania y sus enmiendas a la Ley de Registro Estatal de Votantes, que incluían disposiciones para garantizar que las personas desplazadas tuvieran derecho a votar en todas las elecciones, incluidas las locales.⁴

2. Descripción de la práctica

En Ucrania, los cambios en las leyes electorales nacionales ocurrieron, en parte, gracias a una campaña de promoción de varios años que reunió a ONG nacionales e internacionales, organizaciones internacionales, el Consejo de Europa, y miembros del Parlamento, algunos de los cuales eran personas desplazadas. Además del Grupo de trabajo interagencial del Ministerio de Territorios Temporalmente Ocupados y Desplazados Internos (Ministerio de ToT)⁵ para mejorar la legislación nacional sobre la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas, el Grupo temático sobre protección reunió a más de 100 actores para coordinar los esfuerzos de defensa relacionados con el desplazamiento interno, incluidos los derechos electorales.

Diversos grupos de interés reunieron evidencia sobre los desafíos que enfrentaban las personas desplazadas con respecto a las votaciones, investigaron modelos legislativos alternativos, redactaron documentos políticos,⁶ se reunieron con miembros del Parlamento para entender sus preocupaciones y propusieron soluciones prácticas a través de proyectos de ley. Por ejemplo, la Misión Internacional de Observación Electoral de la OSCE/OIDDH y del Consejo de Europa en Ucrania planteó la cuestión del derecho al voto de las PDI en octubre de 2015.⁷ Entre 2016 y 2017, la ONG nacional Grupo de Influencia presidió un grupo de trabajo con múltiples grupos de interés, incluidos representantes de la Comisión Electoral Central y el Registro Estatal de Votantes, en el Ministerio de ToT, para elaborar un proyecto de

ley que permita a las PDI participar en todas las elecciones. En 2019, el Grupo temático sobre protección redactó una nota de defensa,⁸ que contribuyó a una conferencia de febrero de 2019 en Kiev, organizada por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, que hizo hincapié en el derecho de las personas desplazadas a la participación electoral como clave para la integración local.⁹ La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) también brindó asesoramiento jurídico a los Miembros del Parlamento y a la Oficina del Presidente sobre normas internacionales y mejores prácticas para proteger los derechos electorales de las personas desplazadas. Tras estos esfuerzos colectivos de lobby, las disposiciones legales para abordar el derecho al voto de las personas desplazadas se incorporaron finalmente a la legislación electoral de 2019 cuando el nuevo presidente de Ucrania exigió al Parlamento su inclusión, antes de que él firmara un código electoral revisado.

3. Resultados para personas desplazadas internas y otras personas

Por primera vez en octubre de 2020, las personas desplazadas pudieron votar en las elecciones locales. Los esfuerzos por defender los derechos electorales permitieron a las personas desplazadas identificar y enmarcar sus necesidades en un lenguaje basado en los derechos, superar los estereotipos negativos y abogar por soluciones prácticas que respondieran a sus necesidades específicas. El Parlamento ucraniano y la Comisión Electoral Central siguen consultando a las ONG nacionales que defienden los derechos de las personas desplazadas cuando desarrollan nuevas leyes y directrices.¹⁰

4. Participación de las personas desplazadas internas

Las ONG nacionales, en particular el Grupo de Influencia y Red Civil OPORA, cumplieron una función de liderazgo en el desarrollo de

una comprensión compartida de los retos a los que se enfrentan las personas desplazadas y en la colocación de los derechos políticos de las personas desplazadas en el primer lugar de la agenda de la reforma legal electoral. El proceso de desarrollo de los proyectos de ley, en particular, demostró ser una herramienta poderosa para desarrollar consenso político.¹¹ Fundado por personas desplazadas, el Grupo de Influencia consultó a las personas desplazadas acerca del texto de ley borrador, a través de encuestas y reuniones de grupos de discusión en diez ciudades. Con apoyo financiero de IFES, el Grupo de Influencia también lideró una campaña de defensa llamada «Todas las voces/votos cuentan» para alentar el apoyo amplio a la reforma legislativa entre los encargados de formular políticas, que dio como resultado que varios consejos de gobierno locales y regionales adoptaran posturas oficiales de apoyo a la participación electoral de las personas desplazadas, que fueron enviadas a los Miembros del Parlamento. En años anteriores, un número de ONG también operaron líneas gratuitas antes de las elecciones en las que ofrecían asesoramiento legal y práctico a las personas desplazadas acerca del registro de votantes, lo que aportó valiosas perspectivas de los cuellos de botella y las inconsistencias de las prácticas administrativas que fueron destacadas en esfuerzos de promoción posteriores.

5. Desafíos

A pesar de resolver algunas de esas cuestiones, los defensores resaltan la necesidad de contar con una llegada continua y actividades educativas que garanticen que las personas desplazadas tienen plena consciencia de sus derechos y entienden las modalidades prácticas del registro para votar en las elecciones locales. Así, antes de la elección de octubre de 2020, la Comisión Electoral Central y las ONG ofrecieron capacitación a los organismos de gestión de las elecciones y elaboraron una campaña de educación de votantes para jóvenes, personas desplazadas, otros segmentos móviles de la sociedad ucraniana, así como para el público en general, sobre procedimientos electorales que incluyen el cambio de dirección de votación.

6. Lecciones aprendidas

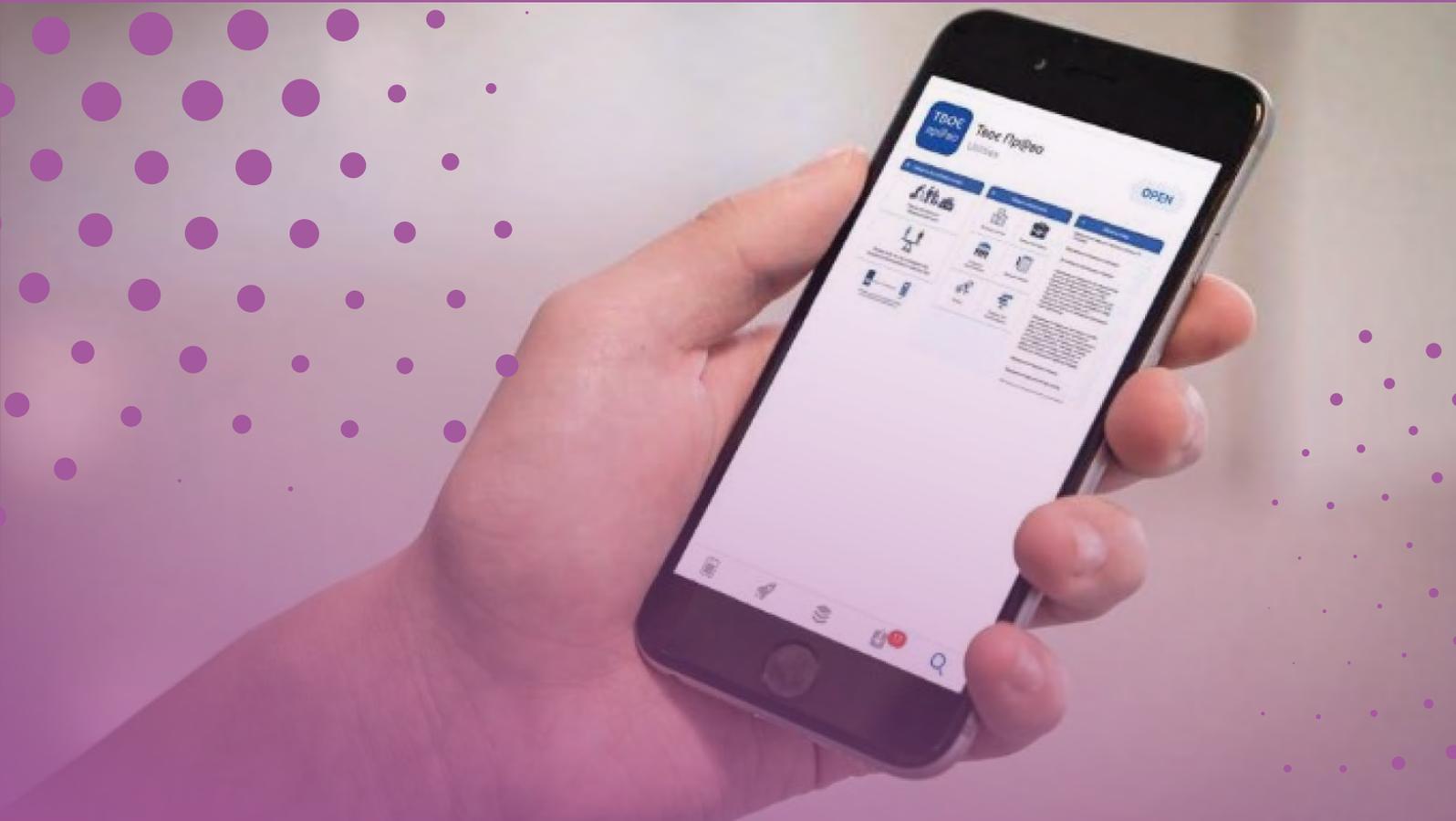
Los esfuerzos de defensa conjuntos y los cambios en la propia ley electoral resultaron exitosos porque se basaron en evidencias y en soluciones prácticas propuestas para los desafíos clave enfrentados por las personas desplazadas, así como otros grupos en el país. La idea de permitir a las personas votar en las elecciones nacionales y locales por su domicilio real, en lugar de su registro de residencia, fue presentada inicialmente por la Red Civil OPORA sobre la base de investigaciones del Grupo de Influencia sobre los riesgos asociados al cambio de domicilio de registro por parte de las personas desplazadas. Inicialmente, sus campañas de defensa se centraban solo en la necesidad de proteger los derechos electorales de las personas desplazadas, a través de la reforma del código electoral. Sin embargo, después de 2014, las dos organizaciones acordaron ampliar el alcance de sus campañas para abordar los derechos políticos de las personas desplazadas y los migrantes económicos, destacando la manera en que el sistema nacional de registro de residencia limitaba los derechos de ambos grupos. Esto creó solidaridad y comprensión entre los ciudadanos ucranianos no desplazados, que podrían enfrentarse a restricciones similares, si buscaran empleo en otras partes del país.¹²

7. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

Garantizar que las personas desplazadas puedan ejercer su derecho al voto valida su papel como ciudadanos y es un paso importante para normalizar sus vidas lo antes posible después del desplazamiento. Sin embargo, en muchos contextos operativos, los actores que responden a las situaciones de desplazamiento interno no suelen reconocer plenamente la necesidad de abordar los derechos políticos y las cuestiones electorales. Los esfuerzos concertados de defensa de múltiples partes interesadas contribuyeron a crear la voluntad política de realizar cambios legislativos, mediante el aprovechamiento de las respectivas fortalezas de cada actor y la ampliación estratégica de la llegada a beneficiarios más allá de las personas desplazadas.

Notas finales

- 1 IOM Ukraine, 'National Monitoring System Report on the Situation of Internally Displaced Persons' (IOM 2019) 15.
- 2 Las PDI también tenían que registrar su domicilio de voto al menos cinco días antes de cada elección, ya que el registro es temporal y válido solo para una elección. Protection Cluster Ukraine, 'Voting Rights of Internally Displaced Persons in Ukraine' (Protection Cluster Ukraine 2019) <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/advocacy_note_voting_rights_of_idps_eng.pdf> consultado el 8 de junio de 2020.
- 3 Por ejemplo, en la primavera de 2020, las autoridades de facto introdujeron restricciones de movimiento relacionadas con la pandemia de COVID-19 que solo permitían viajar a la ACNG a personas con registro de residencia en esa área y, viceversa, solo las personas con registro de residencia en áreas controladas por el gobierno tenían permitido salir de la ACNG. Las autoridades ucranianas introdujeron restricciones similares durante la primeras semanas de cuarentena en marzo de 2020. Para obtener más detalles sobre otros retos relacionados con el sistema de registro de residencia y voto, véase Aysha Shujaat, Hannah Roberts and Peter Erben, 'Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview' (International Foundation for Electoral Systems 2016) IFES White Paper 7–8 <<https://www.ifes.org/sites/default/files/idps-electoral-participation-october-2016.pdf>> consultado el 16 de marzo de 2020.
- 4 Las disposiciones para implementar la ley fueron redactadas por la Comisión Electoral Central de Ucrania en la Resolución N° 88 sobre el procedimiento de consideración de la apelación de un votante sobre el cambio de la dirección electoral, aprobada el 18 de mayo de 2020. Véase Council of Europe Office in Ukraine, 'IDPs Will Vote in the Next Local Elections in Ukraine' (Council of Europe, 25 May 2020) <https://www.coe.int/en/web/kyiv/news-event/news/-/asset_publisher/9W803G4ii38m/content/idps-will-vote-in-the-next-local-elections-in-ukraine> consultado el 5 de junio de 2020.
- 5 El nombre cambió luego a Ministerio de Reintegración de desplazados internos.
- 6 Shujaat, Roberts and Erben (n 3).
- 7 International Election Observation Mission, 'Statement of Preliminary Findings and Conclusions: Ukraine-Local Elections' (OSCE/ODIHR, The Congress and European Parliament 2015) 4 <<https://www.osce.org/files//documents/b/1/194406.pdf>> consultado el 22 de junio de 2020.
- 8 Protection Cluster Ukraine (n 2).
- 9 'Allowing IDPs to Vote in Local Elections in Ukraine' (Council of Europe, 19 de febrero de 2019) <<https://www.coe.int/en/web/congress/-/allowing-idps-to-vote-in-local-elections-in-ukraine>> consultado el 16 de marzo de 2020.
- 10 'IFES Ukraine Election Bulletin #93 (September 9 – 20, 2019)' (IFES Ukraine, 23 de septiembre de 2019) <<https://ifesukraine.org/analytics/ifes-ukraine-election-bulletin-93-september-9-20-2019/?lang=en>> consultado el 22 de junio de 2020.
- 11 'Almost a Hundred of NGO Leaders Are Calling on the President to Protect Voting Rights of IDPs' (Civil Network OPORA, 30 July 2019) <<https://www.oporaua.org/en/statement/vybory/19446-lideri-maizhe-sotni-gromadskikh-organizatsii-zaklikaiut-prezidenta-zakhistiti-viborchi-prava-vpo>> consultado el 22 de junio de 2020.
- 12 Oleksandra Slobodian and Anastasia Fitisova, 'Registering Domiciles in Ukraine: How the System Affects Ukrainians. A Sociological Survey' (CEDOS Think Tank 2018) <<https://zmina.ua/content/uploads/sites/2/2019/04/registration-domicile-analytical-report-engl-from-june-20-2019.pdf>> consultado el 22 de junio de 2020.



Ucrania Aplicación para teléfonos móviles «Your rights (Tus derechos)»

Las personas desplazadas internas en Ucrania pueden acceder fácilmente en sus teléfonos móviles a la información sobre sus derechos. En 2018, el PNUD Ucrania, como parte del Programa de recuperación y consolidación de la paz de las Naciones Unidas,¹ desarrolló una aplicación para teléfonos inteligentes llamada «Your rights (Tus derechos)» para las PDI y los sobrevivientes de violencia basada en cuestiones de género (GBV).² La aplicación de descarga gratuita genera soluciones prácticas y vías jurídicas para que puedan restaurar sus derechos y recibir compensaciones. Tras responder una serie de preguntas en la aplicación destinadas a aclarar su situación específica, las PDI reciben una orientación paso a paso sobre la manera de proteger sus derechos, incluso los datos de contacto de proveedores de asistencia jurídica gratuita.

Denys Kliuchko, uno de los desarrolladores de la aplicación, descubrió que la aplicación era tan simple que sus padres de entre 60 y 70 años podían utilizarla. En la primavera de 2014, cuando comenzó el conflicto armado en Ucrania oriental, la familia Kliuchko había abandonado su ciudad natal de Pervomaisk, Luhansk Oblast, ubicada en un área no controlada por el gobierno (ANCG), para conservar sus empleos en una empresa minera de carbón que se había trasladado a la ciudad de Hirske, Luhansk Oblast, en un área controlada por el gobierno. Kliuchko instaló la aplicación en los teléfonos inteligentes de sus padres que, según él, les cambió la vida. Incluso sin conexión, sus padres podían acceder a muestras y borradores de documentos, solicitudes y formularios de reclamo, lo que les permitía,

por ejemplo, solicitar subsidios de servicios públicos u obtener un certificado de PDI. Antes de la aplicación, muchas PDI habían confiado en fuentes mediáticas poco fiables y rumores, porque las autoridades locales no siempre podían proporcionar información actualizada.

La aplicación «Your Rights (Tus Derechos)» también explica los procedimientos para viajar a través de la línea de contacto entre GCA y NGCA o cerca de ella. Por ejemplo, en 2019, Denys Kliuchko viajó desde Kiev a visitar a sus padres en Hirske, ubicada cerca de la línea de contacto. Según los vecinos y colegas de sus padres, era necesario presentar diversos documentos (por ejemplo, certificado de trabajo, carta de garantía de su empleador y certificado de ingresos), para atravesar los puntos de control militar. Sin embargo, según la aplicación móvil, solo necesitaba un pasaporte válido. Posteriormente,

Denys Kliuchko visitó a sus padres utilizando solo su pasaporte, sin que se le solicitara ningún otro documento. Según comentó, gracias a la aplicación hay menos miedo y más confianza. Agregó que reduce el nivel de ansiedad y ofrece la oportunidad de entender los derechos en el área en conflicto. Sus padres también alentaron a otros en Hirske a usar la aplicación.

En 2020, el PNUD transfirió la aplicación al Centro de Coordinación para la Prestación de Asistencia Jurídica, una institución de asistencia legal a nivel nacional con sede en el Ministerio de Justicia de Ucrania, para un mayor desarrollo y apoyo continuo. El Centro de Coordinación tiene previsto utilizar la aplicación como plataforma ampliada para unir y coordinar los esfuerzos de todos los interesados que trabajan en otras cuestiones relacionadas con la asistencia jurídica en Ucrania.



Notas finales

1 Cuatro organismos de las Naciones Unidas están poniendo en práctica el Programa de las Naciones Unidas para la Recuperación y la Consolidación de la Paz (UN RPP); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 'Recovery & Peacebuilding' (*UNDP Ukraine*) <<https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/recovery-and-peacebuilding.html>> consultado el 22 de junio de 2020.

2 Con el aporte de la OIM y de las organizaciones de la sociedad civil ucraniana (Donbas SOS, La Strada Ukraine y Yurydychna Sotnia (The Legal Hundred)), las versiones posteriores de la aplicación se han actualizado para ayudar a proteger los derechos de las personas que suelen cruzar la línea de contacto, los excombatientes de las operaciones de seguridad de la operación antiterrorista (ATO) / operación de fuerzas conjuntas (JFO), los ancianos, las personas con discapacidad y los afectados por la trata de personas. Proporcionan apoyo financiero la Unión Europea y los Gobiernos de los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Suiza.



Vanuatu. Familia de la aldea Ambrym. ©
Shutterstock/ Jantira Namwong | 2017

Vanuatu Política sobre cambio climático y desplazamiento inducido por desastres

1. Contexto

Vanuatu siempre aparece ubicado entre los países del mundo más propensos a riesgos, debido a su limitada resistencia a la frecuente ocurrencia de peligros naturales, como ciclones tropicales, inundaciones, sequías, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas.¹ El país también enfrenta otros retos importantes relacionados con el cambio climático y el desarrollo, que contribuyen al riesgo de desplazamiento por desastres.²

En 2015, Vanuatu se enfrentó a las devastadoras consecuencias del ciclón tropical PAM, la tormenta de categoría 5 más fuerte jamás registrada en el país, que desplazó a 65.000 personas,³ casi el 25 % de la población total.⁴ En un taller de lecciones aprendidas realizado tras la respuesta al desastre, se identificó la necesidad de contar con marcos normativos institucionales y operativos para mejorar el manejo de los centros de evacuación y garantizar la inclusión del desplazamiento y la reubicación dentro del Sistema Nacional de Clústeres.⁵ De

manera similar, la Política de cambio climático y reducción del riesgo de desastres 2016 a 2030 recomendó incluir «apoyo especial» para los desplazados, en esfuerzos de respuesta a emergencia,⁶ y convocó a la creación de una «política nacional de reasentamiento y desplazamiento interno» para asistir con las actividades de recuperación.⁷

2. Descripción de la práctica

Siguiendo estas recomendaciones, en 2018 el Gobierno de Vanuatu finalizó la Política de cambio climático y desplazamiento inducido por desastres («Política de desplazamiento») a través de un amplio proceso de consulta que incluyó aportes de las comunidades afectadas por los desplazamientos.⁸ La Política de desplazamiento se destaca por su enfoque integral e interministerial⁹ para abordar todas las etapas de la respuesta al cambio climático y los desplazamiento inducidos por desastres,¹⁰ desde buscar evitar las causas subyacentes de los desplazamientos, hasta la etapa final de garantizar, a los desplazados y las comunidades de acogida, que se satisfagan las necesidades de recuperación a largo plazo, a través de la planificación de desarrollo nacional.¹¹ Así, incorpora las consideraciones sobre el desplazamiento y la movilidad humana en la acción gubernamental correspondiente a todos los niveles.

La Política de desplazamiento establece doce áreas estratégicas para abordar el desplazamiento por desastres. Las intervenciones a nivel de sistema incluyen temas como «instituciones y gobernanza» y «evidencia, información y monitoreo». También describe un amplio conjunto de intervenciones por sectores, entre los que se incluyen «tierra, vivienda, planificación y ambiente», «agricultura, seguridad alimentaria y medios de subsistencia» y «conocimiento tradicional, cultura y documentación». Estas intervenciones están sustentadas por cuestiones transversales, tales como: «alianzas, sensibilidad a las cuestiones de género, inclusión social, participación comunitaria, así como reducción de riesgos por desastres, adaptación al

cambio climático y migración segura bien gestionada».¹² Dirige la implementación de la Política de desplazamiento el Ministerio de Adaptación al Cambio Climático, en estrecha coordinación con la Oficina del Primer Ministro y el Departamento de Autoridades Locales.

3. Por qué este es un buen ejemplo para compartir

La Política de desplazamiento ha elevado el perfil de desplazamiento en Vanuatu, con la implementación de un marco para un plan de acción nacional sobre el desplazamiento, que establece la importancia de marcos operativos y políticos coordinados sobre el desplazamiento interno e identifica los aportes potenciales de los diferentes interesados. La Oficina del Primer Ministro también ha asumido una función más fuerte en la planificación de la recuperación y la búsqueda de soluciones duraderas, como sucedió durante el desastre de la erupción volcánica de 2018 en la isla Ambae, cuando las cenizas pesadas finalmente llevaron a la evacuación obligatoria de los 11.000 residentes.¹³ En 2020, las recomendaciones de la Política de desplazamiento también llevaron a la creación de un nuevo Clúster para coordinar la respuesta al ciclón tropical de categoría V Harold. El Clúster de gestión de centros de desplazamiento y evacuaciones, dirigido por la Oficina de gestión de desastres nacionales y codirigido por el OIM, apunta a mejorar la coordinación entre las agencias que brindan asistencia a los desplazados.

Si bien se han aprendido muchas lecciones de los desastres más recientes, aún deben ser incorporadas formalmente al plan de acción 2020, dadas las restricciones de recursos financieros que impiden la revisión e implementación sistemáticas de la Política de desplazamiento. Dicho esto, la Política de desplazamiento ha llevado a nuevos proyectos para 2021, tal como el desarrollo de nuevos procedimientos operativos sobre reubicación planificada (Área estratégica 3) y el fortalecimiento del uso del conocimiento tradicional en la gestión del desplazamiento (Área estratégica 11).

Notas finales

- 1 Desde 2012, Vanuatu ha ocupado el primer lugar en el Informe de Global de riesgos. Más recientemente, véase 'World Risk Report 2019' (Bündnis Entwicklung HilftandRuhr University Bochum – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) 2019) World Risk Report 61 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2019_Online_english.pdf> consultado el 20 de abril de 2020.
- 2 Republic of Vanuatu, 'National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement' 11.
- 3 Simone Esler, 'Vanuatu Post Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Pam' (Government of Vanuatu 2015).
- 4 Vanuatu National Statistics Office, '2016 Post-TC Pam Mini-Census Report' (Government of Vanuatu 2017) Report Vol. 1 <<https://vnso.gov.vu/index.php/component/advlisting/?view=download&fileId=4542>> consultado el 21 de abril de 2020.
- 5 'Tropical Cyclone Pam Lessons Learned Workshop Report June 2015' (Pacific Community 2016) 18–21; 25 <https://bsrp.gsd.spc.int/wp-content/uploads/Publications/Vanuatu_Lessons-Learned-FINAL-19.05.2016.pdf> consultado el 21 de abril de 2020.
- 6 Government of Vanuatu, 'Vanuatu Climate Change and Disaster Risk Reduction Policy 2016-2030' 22 <http://www.preventionweb.net/files/46449_vanuatuccdrpolicy2015.pdf> consultado el 15 de agosto de 2017."plainCitation": "Government of Vanuatu, 'Vanuatu Climate Change and Disaster Risk Reduction Policy 2016-2030' 22 <http://www.preventionweb.net/files/46449_vanuatuccdrpolicy2015.pdf> accessed 15 August 2017.", "noteIndex": 6, "citationItems": [{"id": 762, "uris": [{"http://zotero.org/users/3377847/items/ZEB9RZ8I"}, {"uri": "http://zotero.org/users/3377847/items/ZEB9RZ8I"}], "itemData": {"id": 762, "type": "article", "abstract": "This policy document incorporates recommendations from the risk assessment which analysed Vanuatu's climate change and disaster risk governance capacity and needs at both national and local levels, and from local, provincial and national consultations. It aims to be accessible to and implemented by all government agencies and non-governmental stakeholders. The policy takes a practical approach, taking into consideration Vanuatu's resources, exposure to risks, and demographic situation. It seeks to strengthen existing capacity at national, provincial and area council levels, drawing on the country's rich heritage, traditional knowledge and the lessons learned from the broad range of initiatives regarding climate change and disaster risk reduction.\n\nThe purpose of this policy is to: i
- 7 ibid 25. and from local, provincial and national consultations. It aims to be accessible to and implemented by all government agencies and non-governmental stakeholders. The policy takes a practical approach, taking into consideration Vanuatu's resources, exposure to risks, and demographic situation. It seeks to strengthen existing capacity at national, provincial and area council levels, drawing on the country's rich heritage, traditional knowledge and the lessons learned from the broad range of initiatives regarding climate change and disaster risk reduction.\n\nThe purpose of this policy is to: i
- 8 Republic of Vanuatu (n 2) 8.
- 9 La implementación de la política está dirigida por el Ministerio de Adaptación al Cambio Climático, Meteorología, Riesgos Geológicos, Energía, Medio Ambiente y Gestión de Desastres, con un comité interministerial compuesto por el Departamento de Política Estratégica, Planificación y Coordinación de la Ayuda del Gabinete del Primer Ministro; la Oficina Nacional de Gestión de Desastres; la Junta Consultiva Nacional sobre el Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres y el Departamento de Autoridades Locales del Ministerio de Asuntos Internos y el Malvatu Mauri. ibid 6.
- 10 Cabe destacar que la política utiliza la palabra «desastre» para incluir aquellos causados por peligros naturales, así como otras «crisis», incluidos conflictos de tierras, desalojos o proyectos de infraestructura y desarrollo. ibid 9.
- 11 ibid 7.
- 12 ibid 8.
- 13 Vanuatu Red Cross Society, 'Vanuatu: Ambae Volcanic Eruption 2018' (IFRC 2019) Emergency Plan of Action Final Report <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MDRVU006n2.pdf>> consultado el 23 de junio de 2020.

V. REFERENCIAS

Notas finales

- 1 Internal Displacement Profiling in Mogadishu, Report available at: <https://www.jips.org/uploads/2018/10/Somalia-Mogadishu-profiling-report-2016.pdf>
- 2 UN Commission on Human Rights, 'Internally Displaced Persons.' (United Nations 1991) E/CN.4/RES/1991/25 <<https://www.refworld.org/docid/3b00f0b1c.html>> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 3 Comisión de Derechos Humanos, "1992/73. Internally Displaced Persons" (United Nations 1992) E/CN.4/RES/1992/73 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/E%20CN.4_RES_1992_73.pdf> consultado el 11 de octubre de 2020. *ibid. ibid.* El mandato del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos se creó en 1992, pasó a llamarse Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos en 2004, y fue sucedido por el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Derechos Humanos de los Desplazados Internos en 2010. GP20, '20th Anniversary of the Guiding Principles on Internal Displacement: A Plan of Action for Advancing Prevention, Protection and Solutions for Internally Displaced People 2018-2020' 2 <http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf> consultado el 5 de enero de 2020.
- 4 Los Principios Rectores, que fueron confirmados por la Asamblea General de la ONU en numerosas ocasiones, son autorizados y reafirman los derechos de los desplazados internos consagrados en los derechos humanos internacionales y el derecho internacional humanitario. Guiding Principles on Internal Displacement 1998 [UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2]. Véase también General Assembly, '60/1. 2005 World Summit Outcome' (United Nations 2005) Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016 A/RES/60/1 para 132 <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 5 Algunos ejemplos: Política del IASC sobre la Protección de los Desplazados Internos (1999); Política del IASC sobre la Protección de los Desplazados Internos (1999); Marco de Responsabilidad Nacional para Abordar los Desplazamientos Internos (2005); Marco de Responsabilidad Nacional para Abordar los Desplazamientos Internos (2005); Marco del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (2010); Manual para la Protección de los Desplazados Internos (2009); Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales (2010-11); Agenda de la Iniciativa Nansen para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el Contexto de los Desastres Naturales y el Cambio Climático (2015); Guía Operativa para Implementar la Decisión del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos y los Refugiados después de un Conflicto (2016); Palabras en acción: guía sobre el Desplazamiento por Desastres: Cómo reducir el riesgo, abordar los impactos y fortalecer la resiliencia (2019).
- 6 Entre los ejemplos se incluyen la Conferencia Internacional de 2006 sobre el Protocolo de la Región de los Grandes Lagos sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos ("Convención de Kampala"), que fue la primera convención regional jurídicamente vinculante sobre desplazamiento interno, el Plan de Acción de 2017 de la UA para Abordar el Desplazamiento Interno y el Manual 2017 de Buenas Prácticas Estatales para Abordar el Desplazamiento Interno del Consejo de Europa.
- 7 Global Protection Cluster, 'Global Database on IDP Laws and Policies' <<https://www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/>> consultado el 6 de octubre de 2020. Véase también Phil Orchard, *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality* (Routledge 2019).
- 8 General Assembly, '56/164 Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons' (United Nations 2002) A/RES/56/164 para 12 <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/56/164>> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 9 United Nations General Assembly, 'One Humanity: Shared Responsibility, Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (United Nations 2016) A/70/709 para 84 <<https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/Secretary-General%27s%20Report%20for%20WHS.pdf>> consultado el 8 de febrero de 2018.

- 10 Asamblea General de la ONU, 25 de septiembre de 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable development, párrafo 23, disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- 11 Asamblea General de la ONU, 14 de noviembre de 2017, Protection of and assistance to internally displaced persons, A/C.3/72/L.46/Rev.1; véase también Banco Mundial, 2016, Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and their Hosts, disponible en <http://www.worldbank.org/en/events/2016/09/15/report-launch-forcibly-displaced-toward-a-development-approach-supporting-refugees-the-internally-displaced-and-their-hosts>.
- 12 UNISDR, 'Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030' <https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>.
- 13 IDMC, '2020 Global Report on Internal Displacement (GRID)' (IDMC 2020) 1–2 <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>> consultado el 25 de junio de 2020.
- 14 En 2008, la cifra anual se estimó en 15 millones de personas. Véase Michael M Cernea and Hari Mohan Mathur (eds), *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investments and Benefit-Sharing*, vol 3 (Oxford University Press 2008).
- 15 Kanta Kumari Rigaud and others, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (World Bank 2018).
- 16 General Assembly, 'Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons' (United Nations 2017) A/C.3/72/L.46/Rev.1 <<http://undocs.org/pdf?symbol=en/A/C.3/72/L.46/Rev.1>> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 17 Las posibles causas de desplazamiento interno identificadas en el Plan de Acción GP20 incluyen, entre otras, el desplazamiento relacionado con el conflicto, la violencia, los desastres vinculados a impactos de los peligros naturales y el cambio climático, los proyectos de desarrollo y el acaparamiento de tierras. GP20 (n 2) 3.
- 18 Para consultar la lista completa del Programa de Actividades de la GP20, véase el anexo I.
- 19 'Terms of Reference: High-Level Panel on Internal Displacement' (United Nations 2019) 2 <https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/tor_of_the_panel.pdf> consultado el 25 de junio de 2020.
- 20 Los asociados de la GP20 también han documentado otros ejemplos sobre el desplazamiento interno publicados por separado de esta compilación. Véase, por ejemplo, Kristine Anderson, "Tearing Down the Walls: Confronting the Barriers to Internally Displaced Women and Girls' Participation in Humanitarian Settings" (ACNUR 2019) y Sanjula Weerasinghe, de próxima publicación, "Bridging the Divide: Policies, Institutions and Coordination on Conflict and Disaster Internal Displacement in Afghanistan, Colombia, Niger, the Philippines and Somalia" (ACNUR/OIM).
- 21 El grupo asesor informal incluyó al IDMC, OIM, JIPS, PNUD, ACNUR y OCHA.
- 22 Los expertos en desplazamiento interno que se consultaron para este informe fueron: Alexandra Bilak, Chaloka Beyani, Elizabeth Ferris, Walter Kälin, Elena Katselli y Erin Mooney.
- 23 Véanse las notas al final 3-5.
- 24 D Grancher and others, 'Crisis Management During the 2010 Eruption of Merapi Volcano' [2011] Proceedings of the Regional Geographic Conference - International Geographical Union, Santiago, Chile 14.
- 25 'Submission of the Government of Indonesia to the High-Level Panel on Internal Displacement' (Permanent Mission of the Republic of Indonesia 2020) 6.
- 26 Lorena Nieto Padilla and Jamila El Abdellaoui, 'Technology, National Systems and Civil Society: Using a Mobile Application to Protect the Housing, Land and Property Rights of Displaced Persons in Honduras' (UNHCR 2019) Presentation for 2019 World Bank Conference on Land and Poverty 4–5.
- 27 Walter Kälin and Hannah Entwisle Chapuisat, 'Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome' (United Nations OCHA 2017).
- 28 Republic of Fiji, 'Planned Relocation Guidelines: A Framework to Undertake Climate Change Related Relocation' (Ministry of Economy 2018) 1.

- 29 Simon Shoening, 'Lessons from Internal Climate Migration in Mongolia' [2020] Forced Migration Review 22.
22. Emily Kwong, "The Deadly Winters That Have Transformed Life for Herders in Mongolia" (NPR.org, 29 de julio de 2019) <<https://www.npr.org/2019/07/29/737990796/the-deadly-winters-that-have-transformed-life-for-herders-in-mongolia>> consultado el 24 de marzo de 2020.
- 30 Envoy of the Chair of the Platform on Disaster Displacement, 'Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change' (Platform on Disaster Displacement 2020) Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement 27.
- 31 Kälin and Entwisle Chapuisat (n 26) 44–53.
- 32 Federal Government of Somalia, 'Submission to the UN Secretary Generals' High-Level Panel on Internal Displacement' 7.
- 33 Joint Mechanism for Durable Solutions, United Nations Country Team Sudan, World Bank and JIPS, 'Progress towards Durable Solutions in Abu Shouk and El Salam IDP Camps North Darfur, Sudan' 56 <<https://www.jips.org/uploads/2019/12/JIPS-Sudan-profilingreport-2019.pdf>> consultado el 23 de enero de 2020.
- 34 Entrevista, febrero de 2020.
- 35 Los datos muestran que el hausa es el idioma principal de las poblaciones afectadas en el 47 % de los sitios de desplazados internos en el noreste de Nigeria, pero las organizaciones humanitarias lo utilizan como idioma principal de comunicación en el 81 % de los sitios. Translators without Borders and MapAction, 'The Power of Speech: A Translators without Borders Project Highlighting Language Barriers for Internally Displaced Persons (IDPs) in North-East Nigeria' (ArcGIS) <<https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=4d2cd9e3500949e78aa788ae4ae0ab4f>> consultado el 4 de noviembre de 2020.
- 36 Translators Without Borders, 'Mental Health and Psychosocial Support Sub Working Group Round-Table Discussion' (Mental Health and Psychosocial Support Sub Working Group Round-Table Discussion, September 2018) <On file>.
- 37 IOM Ukraine, 'National Monitoring System Report on the Situation of Internally Displaced Persons' (IOM 2019) 15.
- 38 Los desplazados internos también tenían que registrar su dirección de votación al menos cinco días antes de cada elección, ya que el registro es temporal y válido solo para una elección. Protection Cluster Ukraine, 'Voting Rights of Internally Displaced Persons in Ukraine' (Protection Cluster Ukraine 2019) <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/advocacy_note_voting_rights_of_idps_eng.pdf> consultado el 8 de junio de 2020.
- 39 Commission on Elections and Commission on Human Rights, 'Enabling Right to Political Participation of Internally Displaced Person' (CHR and COMELEC 2015) 4.
- 40 Sue Emmott, 'Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM) Mid-Term Evaluation Report' 14.
- 41 DRC, 'Durable Housing Solutions for IDPs: Rent to Own Scheme in Mariupol City' 1.
- 42 Aunque no se dispone de cifras exactas, aproximadamente el 80 % de los 2,6 millones de desplazados internos de Somalia viven en zonas urbanas y periurbanas. OCHA Somalia, '2020 Somalia Humanitarian Needs Overview' (UN OCHA 2019) Humanitarian Programme Cycle 2020 <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020%20Somalia%20Humanitarian%20Needs%20Overview.pdf>> consultado el 30 de enero de 2020.
- 43 Se estima que el 45 por ciento de los desplazados internos han sido desplazados durante más de tres años. Dyfed Aubrey and Luciana Cardoso, *Towards Sustainable Urban Development in Somalia and IDP Durable Solutions at Scale* (United Nations Somalia 2019) 11.
- 44 OCHA Somalia (n 41) 59.
- 45 Federica Marsi, 'Nowhere to Go: Mosul Residents in Limbo as Camps Close' (*The New Humanitarian*, 11 March 2020) <<https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/03/11/mosul-iraq-residents-in-limbo-camps-close>> consultado el 1 de septiembre de 2020.
- 46 IOM, 'Iraq' (*DTM*, 1 de agosto de 2020) <<https://dtm.iom.int/iraq>> consultado el 5 de octubre de 2020.
- 47 'Agenda for Humanity: Annex to the Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (United Nations 2016) A/70/709 7 <<http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/AgendaforHumanity.pdf>>.
- 48 La OIM originalmente iba a participar en el proyecto SALAM, pero luego desarrolló un proyecto de retorno y reintegración por separado cuando recibió una subvención de la Unión Europea.

- 49 Ariane Rummery, 'Tough Choices for Afghan Refugees Returning Home after Years in Exile' (UNHCR 2017) <<https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/2/589453557/tough-choices-afghan-refugees-returning-home-years-exile.html>> consultado el 15 de enero de 2020.
- 50 Walter Kaelin, 'Somalia: Displaced Population and Urban Poor No Longer Left Behind' (United Nations Somalia 2019) 9.
- 51 Ministère de l'Action Humanitaire et de la Gestion des Catastrophes, 'Rapport de Mission PDI Tillabéry- Consultation Autorités- Consultation Des PDIs' (Republic of Niger 2018).
- 52 Lord, A., Sijapati, B., Baniya, J., Chand, O., Ghale, T. (2015). "Disaster, Disability, & Difference: A Study of the Challenges Faced by Persons with Disabilities in Post-Earthquake Nepal", PNUD Nepal con Social Science Baha y la Federación Nacional de Personas con Discapacidad de Nepal (NFDN), p. 37.
- 53 El manual "All Under One Roof" (Todo bajo un mismo techo) se utilizó como guía técnica, y cubrió la inclusión de personas con discapacidad en todas las fases de la gestión de desastres, desde la preparación hasta la recuperación. Véase IFRC, CBM and Handicap International, 'All Under One Roof: Disability-Inclusive Shelter and Settlements in Emergencies' (IFRC, CBM and Handicap International 2015) <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/All-under-one-roof_EN.pdf> consultado el 24 de junio de 2020.
- 54 Los siete Principios del Diseño Universal son: uso equitativo, flexibilidad de uso, uso simple e intuitivo, información perceptible, tolerancia al error, bajo esfuerzo físico y tamaño y espacio para el acercamiento y uso. Bettye Rose Connell and others, 'The Principles of Universal Design' (Center for Universal Design, NC State University 1997).
- 55 Entrevista al Oficial de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de la Comunidad de la ciudad de Navotas.
- 56 TWB Communications, 'TWB Glossary for Northeast Nigeria' (*Translators without Borders*, 28 March 2018) <<https://translatorswithoutborders.org/twb-glossary-north-east-nigeria/>> consultado el 2 de octubre de 2020.
- 57 Partha Moman and Khadija Mohammed, 'Common Social Accountability Platform: Results and Findings from Citizen-Led Discussions on Displacement and Durable Solutions in Mogadishu' (ReDSSS 2019) 19 <https://regionaldss.org/wp-content/uploads/2019/04/ReDss_Common_Accountability_Final.pdf> consultado el 22 de mayo de 2020.
- 58 Government of the Philippines, 'DSWD Sets Guidelines for Emergency Shelter Assistance of 'Ompong'- Affected Families - Philippines' (*ReliefWeb*, 4 October 2018) <<https://reliefweb.int/report/philippines/dswd-sets-guidelines-emergency-shelter-assistance-ompong-affected-families>> consultado el 21 de agosto de 2020.
- 59 Con aportes de la OIM y organizaciones de la sociedad civil de Ucrania (Donbas SOS, La Strada Ukraine y Yurydychna Sotnia (The Legal Hundred)), las versiones posteriores de la aplicación se actualizaron para ayudar a proteger los derechos de las personas que a menudo cruzan la línea de contacto, excombatientes de las operaciones de seguridad de la ATO/JFO, personas mayores, personas con discapacidad y afectados por la trata de personas. La Unión Europea y los gobiernos de los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Suiza proporcionan apoyo financiero.
- 60 El Programa de las Naciones Unidas para la Recuperación y la Consolidación de la Paz (UN RPP) se está implementado por cuatro organismos de las Naciones Unidas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); 'Recovery & Peacebuilding' (UNDP Ukraine) <<https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/recovery-and-peacebuilding.html>> consultado el 22 de junio de 2020.
- 61 Isimeli Waibuta Tagicakiverata and Pam Nilan, 'Veivosaki-Yaga: A Culturally Appropriate Indigenous Research Method in Fiji' (2018) 31 *International Journal of Qualitative Studies in Education* 545, 6.
- 62 S Otsuka and Uanasi Nabobo-baba, 'Talanoa Research: Culturally Appropriate Research Design in Fiji' [2006] *Proceedings of the Australian Association for Research in Education (AARE) Conference 2005*. Melbourne, Australia 3 <<https://www.aare.edu.au/data/publications/2005/ots05506.pdf>>.
- 63 Caroline Blay and Sophie Crozet, 'Durable Solutions in Practice' (Global Cluster for Early Recovery 2017) Handbook III.

- 64 En pocas palabras, la elaboración de perfiles es un proceso colaborativo para recopilar datos y analizar situaciones de desplazamiento. Esto implica recopilar información sobre las poblaciones afectadas por el desplazamiento, incluidas las poblaciones locales, así como el contexto más amplio. JIPS, 'What Is the Profiling Process?' (JIPS) Profiling Process Guidance <<https://jet.jips.org/wp-content/uploads/Guidance-What-is-Profiling-Phase1-JET.pdf>> consultado el 22 de octubre de 2020.
- 65 La Comisión Electoral Central de Ucrania elaboró disposiciones para la implementación de la ley en la Resolución No. 88 sobre el procedimiento para considerar la apelación de un votante sobre el cambio de dirección electoral, aprobada el 18 de mayo de 2020. Véase Council of Europe Office in Ukraine, 'IDPs Will Vote in the Next Local Elections in Ukraine' (Council of Europe, 25 May 2020) <https://www.coe.int/en/web/kyiv/news-event/news/-/asset_publisher/9W803G4ii38m/content/idps-will-vote-in-the-next-local-elections-in-ukraine> consultado el 5 de junio de 2020.
- 66 Commission on Elections, 'Resumption of the System of Continuing Registration of Voters' (Republic of the Philippines 2016) Resolution 10166 9.
- 67 Global Protection Cluster (n 6).
- 68 Desde 2012, Vanuatu ocupa el primer lugar en el Informe anual sobre riesgos mundiales. Más recientemente, véase 'World Risk Report 2019' (Bündnis Entwicklung HilftandRuhr University Bochum – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) 2019) World Risk Report 61 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2019_Online_english.pdf> consultado el 20 de abril de 2020.
- 69 Simone Esler, 'Vanuatu Post Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Pam' (Government of Vanuatu 2015).
- 70 Vanuatu National Statistics Office, '2016 Post-TC Pam Mini-Census Report' (Government of Vanuatu 2017) Report Vol. 1 <<https://vnso.gov.vu/index.php/component/advlisting/?view=download&fileId=4542>> consultado el 21 de abril de 2020.
- 71 Republic of Vanuatu, 'National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement' 11.
- 72 Loi n° 2018-74 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes 2018.
- 73 El profesor Chaloka Beyani, ex Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, estaba brindando asesoramiento legal sobre el desarrollo de la ley nacional sobre desplazados internos
- 74 La NDMO lidera el desarrollo de políticas de gestión y reducción del riesgo de desastres y coordina las operaciones de preparación, respuesta y recuperación en casos de desastres del gobierno.
- 75 Asesor de movilidad humana del gobierno de Fiji.
- 76 Republic of Fiji (n 27).
- 77 Global Protection Cluster and The Carter Center, 'Public and Political Participation of Internally Displaced Persons' (Global Protection Cluster; The Carter Center 2018) 8.
- 78 El nombre de posteriormente cambió a Ministerio de Reintegración de Desplazados Internos.
- 79 Protection Cluster Ukraine (n 37).
- 80 Aysha Shujaat, Hannah Roberts and Peter Erben, 'Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview' (International Foundation for Electoral Systems 2016) IFES White Paper <<https://www.ifes.org/sites/default/files/idps-electoral-participation-october-2016.pdf>> consultado el 16 de marzo de 2020.
- 81 'IFES Ukraine Election Bulletin #93 (September 9 – 20, 2019)' (IFES Ukraine, 23 September 2019) <<https://ifesukraine.org/analytics/ifes-ukraine-election-bulletin-93-september-9-20-2019/?lang=en>> consultado el 22 de junio de 2020.
- 82 Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on Her Mission to the Niger' (United Nations General Assembly 2018) A/HRC/38/39/Add.3 paras 30–31.
- 83 Si bien muchas comunidades argumentaron durante las consultas que se necesitaba un consenso total, el gobierno decidió el umbral más bajo del 90 por ciento, y reconoció la realidad de que, si bien algunas partes de la población pueden continuar negándose a dejar sus hogares actuales a pesar de los riesgos que representan para sus vidas, no se debe poner en riesgo a toda la población.

- 84 Las reubicaciones pueden implicar la transferencia de derechos de tierras comunales en el lugar de origen de la comunidad al gobierno, y la concesión de derechos a tierras equivalentes en el sitio de reasentamiento, considerando cada contexto específico de la aldea.
- 85 Corendea, Cosmin (2016) "Hybrid Legal Approaches Towards Climate Change: Concepts, Mechanisms and Implementation", Annual Survey of International & Comparative Law: Vol. 21: ejemplar 1, artículo 5.
- 86 'Social Housing Solutions for Internally Displaced and Conflict-Affected Populations: Comparative Analysis of Bakhmut, Slovyansk and Kramatorsk Projects' (Norwegian Refugee Council) 2 <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/ukraine/case-study-on-social-housing-for-idps_eng.pdf> consultado el 14 de abril de 2020.
- 87 Ministry of Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons, 'Subventions to Local Administrations' (Ministry of Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons 2019) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fs_mtot_q2_eng_final.pdf> consultado el 14 de mayo 2020.
- 88 Gaceta Parlamentaria, Número 5619-III (Gobierno de México, 29 de septiembre de 2020) <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-III.pdf>> El estado mexicano de Guerrero desarrolló una ley sobre desplazados internos en 2014, disponible aquí: <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/679/%EF%83%96LEY%20N%C3%9AMERO%20487%20PARA%20PREVENIR%20Y%20ATENDER%20EL%20DESPLAZAMIENTO%20INTERNO%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO.pdf>. El Estado de Sinaloa también desarrolló una ley en 2020. El 29 de septiembre de 2020 la Cámara de Diputados a nivel nacional aprobó por unanimidad el proyecto de Ley nacional sobre prevención y respuesta al desplazamiento forzado interno.
- 89 La implementación de la política está dirigida por el Ministerio de Adaptación al Cambio Climático, Meteorología, Riesgos Geológicos, Energía, Medio Ambiente y Gestión de Desastres, con un comité interministerial integrado por el Departamento de Política Estratégica, Planificación y Coordinación de la Ayuda de la Oficina del Primer Ministro; la Oficina Nacional de Gestión de Desastres; la Junta Consultiva Nacional sobre Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres; y el Departamento de Autoridades Locales del Ministerio del Interior y Malvatu Mauri. Republic of Vanuatu (n 69) 6.
- 90 En particular, la política utiliza el término "desastre" para incluir los causados por peligros naturales, así como otras "crisis", incluidos los conflictos por tierras, los desalojos y/o proyectos de infraestructura y desarrollo. ibid 9.
- 91 ibid 7.
- 92 Ministry of Economy, 'Displacement Guidelines: In the Context of Climate Change and Disasters' (Republic of Fiji 2019) <<https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/Displacement%20Guidelines.%20In%20the%20context%20of%20climate%20change%20and%20disasters.pdf>> consultado el 4 de mayo de 2020.
- 93 Ministerio de Economía (2019). Política Nacional de Cambio Climático 2018-2030.
- 94 Ministerio de Economía (2018). Plan Nacional de Adaptación: un camino hacia la resiliencia climática.
- 95 Ministerio de Gestión de Desastres y Servicios Meteorológicos (2018). Política Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2030. Véase punto 105, p. 78.
- 96 Gobierno de Fiji (2019) Discurso del Primer Ministro Bainimarama en el lanzamiento del Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática y los Pueblos Desplazados de las Comunidades e Infraestructura de Fiji, 24 de septiembre de 2019. Se prevé que los ingresos del ECAL proporcionen aproximadamente 2,6 millones de dólares estadounidenses (5 millones de dólares fijianos) al año..
- 97 La terminología adoptada en Fiji establece una clara distinción entre la reubicación planificada y el desplazamiento. El desplazamiento, a diferencia de la reubicación, no se entiende como una medida planificada asistida por el gobierno, sino más bien como un resultado involuntario de un desastre para las poblaciones afectadas. Directrices sobre Desplazamiento de Fiji (2019).
- 98 Parlamento de la República de Fiji, Ley N.º 21 de 2019. "Una ley para establecer un fondo fiduciario para la reubicación planificada de las comunidades en Fiji que se ven afectadas negativamente por el cambio climático", 24 de junio de 2019.
- 99 Commission on Elections (n 64) 8–9.
- 100 *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility* (Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno 2005) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Eng.pdf> consultado el 6 de septiembre de 2017.
- 101 'Internal Displacement Profiling in Mogadishu' (JIPS 2016) <<https://www.jips.org/uploads/2018/10/Somalia-Mogadishu-profiling-report-2016.pdf>> consultado el 9 de septiembre de 2020.

- 102 Esta importancia de delinear entre desplazados internos y poblaciones urbanas necesitadas sigue siendo un debate abierto. La pobreza generalizada sigue siendo un problema fundamental en un contexto en el que el 70 % de la población de Somalia sobrevive con menos de 2 dólares al día.
- 103 Joint Mechanism for Durable Solutions et al (n 32).
- 104 El estudio utiliza las percepciones, las condiciones de vida de los desplazados internos desplazados durante más de tres años y la información sobre las comunidades de acogida para determinar qué factores específicos ayudan o dificultan la integración. La segunda fase de la investigación en curso se ampliará a otras 15 ubicaciones urbanas. Véase IOM Iraq, Returns Working Group and Social Inquiry, 'Reasons to Remain (Part 2): Determinants of IDP Integration into Host Communities in Iraq' (IOM Iraq 2019).
- 105 Erbil Refugee Council and others, 'Displacement as Challenge and Opportunity: Urban Profile of Refugees, Internally Displaced Persons and Host Community' (2016) 57. Disponible en: <https://www.jips.org/jips-publication/profiling-report-erbil-iraq-2016>
- 106 Federal Government of Somalia (n 31) 6.
- 107 'Submission of the Government of Indonesia to the High-Level Panel on Internal Displacement' (n 24) 9.
- 108 BNPB and UNDP, 'Village Information System: Helping Villages Manage Recovery' (UNDP) <<https://www.undp.org/content/dam/indonesia/Project%20Docs/DR4/12-Sistem%20Informasi%20Desa%20Berbasis%20Kebencanaan%20%2528english%2529%20270613%20REVISI%20FONT.pdf>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 109 DSWD-CAR, '21,000 Families in CAR Profiled Thru Disaster Vulnerability Assessment Project' (*Philippine Information Agency*, 31 May 2019) <<https://pia.gov.ph/news/articles/1022639>> consultado el 21 de agosto de 2020.
- 110 Entrevista con la OIM Filipinas, oficial de la DTM, 13 de marzo de 2020.
- 111 El proyecto interinstitucional de soluciones duraderas para poner en práctica el Marco de Soluciones Duraderas del IASC fue dirigido por la Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y coordinado por la JIPS en colaboración con un comité directivo técnico que incluye a la RDC, el CICR, el IDMC, OIM, FIC/Tufts, NRC, Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, PNUD, ONU-Hábitat, OCHA, ACNUR, Banco Mundial y la Secretaría Regional de Soluciones Duraderas (ReDSS). Las herramientas incluyen una biblioteca de indicadores técnicamente sólidos, alineados con los ODS, para medir el grado en que los desplazados internos están progresando hacia una solución, una guía de análisis, un banco de preguntas para usar en las encuestas para cada indicador y material de capacitación en varios idiomas. 'Durable Solutions Indicator Library' (*Durable Solutions*) <<https://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>> consultado el 24 de junio de 2020.
- 112 El Marco de Soluciones compara las poblaciones desplazadas con las no desplazadas con respecto a tres medidas de seguridad: seguridad física, material (incluido el acceso a oportunidades económicas) y jurídica (incluido el acceso a recursos y justicia). ReDSS, 'ReDSS Solutions Framework' (ReDSS) <<https://regionaldss.org/index.php/research-and-knowledge-management/solutions-framework/>> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 113 Finalmente, se seleccionaron tres áreas comunes luego de un taller de lecciones aprendidas y tres años de análisis: abordar la capacidad de los desplazados internos para ejercer sus derechos, el acceso a los servicios básicos y la seguridad, y los medios de subsistencia. ReDSS, 'A Collective Outcomes Monitoring Framework for EU-REINTEG Partners (JSC, EIDACS and SDSC Consortia): Overview Document' (ReDSS 2018) <<http://regionaldss.org/wp-content/uploads/2018/11/A-COLLECTIVE-OUTCOMES-MONITORING-FW-FOR-JSC-EIDACS-AND-SDSC-overview-document-EXT.pdf>> consultado el 7 de septiembre de 2020.
- 114 Kälin and Entwisle Chapuisat (n 26) 44–53.
- 115 Los conjuntos de datos evaluados incluyeron: la DTM de la OIM, el Estudio longitudinal de la OIM y de la Universidad de Georgetown sobre el acceso a soluciones duraderas para los desplazados internos en Irak, la Evaluación integrada de la ubicación de la OIM, las Encuestas de intenciones de REACH y la Evaluación de necesidades de grupos múltiples de REACH. IOM Iraq, Returns Working Group and Social Inquiry, 'Reasons to Remain: Categorizing Protracted Displacement in Iraq' (IOM 2018) 5.
- 116 IOM Iraq, Returns Working Group and Social Inquiry (n 113).
- 117 Impact Initiatives, un grupo de expertos con sede en Ginebra, recibió el encargo de realizar la investigación operativa para la Encuesta de aspiraciones de ReDSS en asociación con el Danwadaag Consortium, el Programa de Soluciones Duraderas y los asociados de los consorcios RE-INTEG.
- 118 IMPACT Initiatives, 'Listening to Displacement Affected Communities over Time' (ReDSS 2019) 8 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ReDSS_Aspirations_Survey_Interactive.pdf> consultado el 9 de septiembre de 2020.

- 119 IOM Ukraine, 'Periodicals' <<https://iom.org.ua/en/periodicals>> consultado el 3 de agosto de 2020.
- 120 Un plan de análisis generalmente toma la forma de una matriz que traduce las necesidades de datos en temas, indicadores y luego en herramientas de recopilación de datos. Este documento ayuda a planificar con anticipación el análisis de los datos al mostrar cómo se pueden combinar diferentes métodos de recopilación de datos para lograr un análisis integral. JIPS, 'Designing the Methodology: Analysis Plan' (*JET-JIPS Essential Toolkit*) <<https://jet.jips.org/tool/template-analysis-plan/>> consultado el 22 de octubre de 2020.
- 121 JIPS, 'From JIPS' Partner Event 2017 (4/4): Changing the Narrative on Internal Displacement in Mogadishu & How the IDP Durable Solutions Initiative Came About' (*JIPS - Joint IDP Profiling Service*, 28 February 2017) <<https://www.jips.org/news/changing-narrative-internal-displacement-mogadishu/>> consultado el 6 de octubre de 2020.
- 122 Federal Government of Somalia (n 31) 6.
- 123 ReDSS, 'ReDSS/IASC Framework' (*Google Docs*, 2020) <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1AdZ2pztouz5dkCF8gEX8khuLo6d6hawpLtxeFjHjBc/edit?usp=embed_facebook> consultado el 10 de septiembre de 2020.
- 124 Expert Group on Refugee and IDP Statistics (EGRIS), 'International Recommendations on IDP Statistics (IRIS)' <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-international-recommendations-on-IDP-statistics-E.pdf>> consultado el 9 de abril de 2020.
- 125 Samuel Hall and Somali Disaster Resilience Institute, 'Solutions Analysis Update 2019: Case Study on Lessons Learnt and Practices to Support (Re)Integration Programming- Mogadishu, Baidoa and Kismayo' (ReDSS 2019) 10 <<https://regionaldss.org/wp-content/uploads/2019/10/FINAL-SA.pdf>> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 126 ReDSS, 'Durable Solutions Analysis in Somalia over Time: Lessons Learned from the Use and Adaptation of the ReDSS Framework 2016-2019' (JIPS/ReDSS Webinar, 2019) 8.
- 127 ReDSS, 'Somalia: Lessons Learned from the EU Re-Integ Durable Solutions Consortia (2017-2020)' (ReDSS 2019) 6 <https://regionaldss.org/wp-content/uploads/2019/11/ReDSS_Re_Integ_LL_EFA-002.pdf> consultado el 3 de septiembre de 2020.
- 128 OCHA, 'Humanitarian Response Plan Somalia' (United Nations 2020) 92–95 <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20202101_humanitarian_response_plan_somalia.pdf> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 129 Los siete principios son: dirigido por el gobierno; basado en zonas; colectivo e integral; participativo y basado en la comunidad; basado en derechos y necesidades; sensible al género, la edad, la discapacidad y la marginación; y sostenible. Véase Federal Government of Somalia, United Nations Somali and ReDSS, 'Durable Solutions Programming Principles' <<https://regionaldss.org/wp-content/uploads/2019/04/Endorsed-DS-Programming-Principles-FINAL.pdf>>. Véase también ReDSS, 'Adoption of Durable Solutions Programming Principles by the Federal Government of Somalia' (ReDSS, 15 de octubre de 2019) <<https://regionaldss.org/index.php/2019/10/15/adoption-durable-solutions-programming-principles-federal-government-somalia/>> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 130 Ministry of Planning, Investment and Economic Development, 'Somali National Development Plan 2020 to 2024' <<http://mop.gov.so/wp-content/uploads/2019/12/NDP-9-2020-2024.pdf>> consultado el 20 de enero de 2020.
- 131 CIPPDV, UNHCR and JIPS, *Estudio de Caracterización de Desplazamiento Interno En Honduras 2004-2018* (Government of Honduras 2019) 5 <<https://www.jips.org/uploads/2019/12/Honduras-Estudio-Characterizacion-Desplazamiento-2019.pdf>> consultado el 5 de enero de 2020.
- 132 'Area-Based Approaches in Urban Settings: Compendium of Case Studies' (Urban Settlements Working Group 2019) 9 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201905013_urban_compendium.pdf> consultado el 10 de octubre de 2020.
- 133 El presupuesto para *Midnimo I* fue de 4,5 millones de dólares estadounidenses, compartido entre la OIM y ONU-Hábitat. IOM and UN-Habitat, 'Midnimo (Unity) - Support for the Attainment of Durable Solutions in Areas Impacted by Displacement and Returns in Jubaland, South West and Hirshabelle States' (United Nations Peacebuilding 2019) PBF Project Progress Report 1.
- 134 El presupuesto total para *Midnimo II* fue de 2,7 millones de dólares estadounidenses. United Nations Peacebuilding and others, 'Factsheet Midnimo-II (Unity)' <[https://www.souundp.org/content/dam/somalia/docs/Factsheet/Midnimo%20II%20\(Unity\)%20Factsheetv2-7.pdf](https://www.souundp.org/content/dam/somalia/docs/Factsheet/Midnimo%20II%20(Unity)%20Factsheetv2-7.pdf)> consultado el 21 de enero de 2020.

135 El enfoque utilizado en estos dos pilotos se amplió en 2020 para abarcar cinco regiones de Darfur, véase JIPS, 'Scaling Up the Durable Solutions Analysis Across 5 Regions in Darfur, Sudan' (20 August 2020) <<https://www.jips.org/news/scaling-up-durable-solutions-analysis-in-darfur-sudan/>> consultado el 25 de septiembre de 2020.

136 Blay y Crozet describen una estrategia de soluciones duraderas como "un esquema general sobre cómo lograr soluciones duraderas, concebido como un plan que el gobierno debe respaldar. La estrategia generalmente se complementa con un plan de acción que detalla cómo se implementará, por quién y en dónde". Blay and Crozet (n 61) 2.

137 *ibid* II and Interagency Durable Solutions Indicator Library and Analysis Guidance available at: <https://inform-durablesolutions-idp.org>.

138 Sue Emmott, 'Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM) Mid-Term Evaluation Report'; P Madhava Rao, 'Final External Evaluation Report: Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM)' (Government of Afghanistan and UNDP Afghanistan 2020).

139 UNDP, 'Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM) Final Report' (UNDP 2020).

140 P Madhava Rao, 'Final External Evaluation Report: Support Afghanistan Livelihoods and Mobility (SALAM)' (Government of Afghanistan and UNDP Afghanistan 2020) 8.

141 GIZ, 'Stabilising Livelihoods in Ninewa' (GIZ 2020) Factsheet <https://www.giz.de/en/downloads/2020%2002%20SLN_Factsheet.pdf> consultado el 23 de septiembre de 2020.

142 Esto incluye la reconstrucción de escuelas y hospitales, la rehabilitación de sistemas de agua, redes eléctricas y carreteras, y la restauración de viviendas particulares. El apoyo a los medios de subsistencia del programa proporciona empleo a corto plazo en planes de obras públicas. El PNUD también proporciona formación profesional y ofrece subvenciones a las pequeñas y medianas empresas para apoyar el empleo sostenible a largo plazo.

143 UNHCR Ukraine, 'Ukraine 2019 Participatory Assessment' (UNHCR 2019) 25 <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_ENG.pdf> consultado el 29 de abril de 2020.

144 'Number of Registered IDPs as of April 13, 2020' (*Ministry of Temporarily Occupied Territories*, 17 April 2020) <https://mtot.gov.ua/kilkist-zareestrovanih-vpo-stanom-na-13-kvitnja-2020-r_2289161300065911930> consultado el 2 de junio de 2020.

145 Vadym Boichenko, 'Mariupol- City of Solidarity' (Cities of Solidarity Forum, Kharkiv, 3 October 2019). Véase la estrategia, en ucraniano, 'Development Strategy 2021' <<https://mariupolrada.gov.ua/en/page/strategija-rozvitku-2021>> consultado el 4 de junio de 2020.

146 'About Fund' (*State Fund for Support of Youth Housing Construction*) <<https://www.molod-kredit.gov.ua/en/about-fund>> consultado el 4 de junio de 2020.

147 DRC (n 40).

148 Aunque no se dispone de cifras exactas, aproximadamente el 80% de los 2,6 millones de desplazados internos de Somalia vive en zonas urbanas y periurbanas. OCHA Somalia (n 41).

149 Se estima que el 45 % de los desplazados internos han sido desplazados durante más de tres años. Aubrey and Cardoso (n 42) 11.

150 Aubrey and Cardoso (n 42).

151 Las herramientas para compartir el valor del suelo incluyen "gravámenes por mejoras", como un pago único por parte de los propietarios para ayudar a financiar una nueva carretera. Herramientas más complicadas como el "intercambio de tierras" (intercambiar una porción de tierra privada a cambio de mejoras de infraestructura), el "reajuste de tierras" (los propietarios agrupan propiedades para lograr un proyecto de reurbanización liderado por las autoridades locales) o las "permutas de tierras" (intercambiar parcelas de tierra públicas y privadas para redesarrollar zonas) también son posibles. Todos requieren una sólida "administración de tierras adecuada para el propósito" que aplique las "metodologías espaciales, legales e institucionales" necesarias para garantizar la tenencia segura de la tierra para todos a través de enfoques locales, rentables y basados en la comunidad, informados por evidencia. *ibid* 27–29.

152 *ibid* 7.

153 *ibid* 23.

- 154 En 2001, Somalilandia aprobó la Ley de Ordenación Territorial Urbana N.º 17. Los gobiernos de los estados federales de Puntlandia y el Estado del Sudoeste tienen proyectos de ley bajo revisión. A nivel federal, un proyecto de ley de planificación urbana se encontraba en su segunda lectura en diciembre de 2019.
- 155 Kaelin (n 49) 8.
- 156 Integrated Office of the DSRSG/RC/HC, 'Somalia Durable Solutions Initiative Factsheet' (United Nations Somalia 2019) <[https://www.shareweb.ch/site/Migration/Network%20Activities/Taller%20Proteccion%20y%20Migracion%20Colombia%202020/DSI%20Factsheet%20-%20January%202019%20\(003\).pdf](https://www.shareweb.ch/site/Migration/Network%20Activities/Taller%20Proteccion%20y%20Migracion%20Colombia%202020/DSI%20Factsheet%20-%20January%202019%20(003).pdf)> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 157 Integrated Office of the DSRSG/RC/HC, 'Somalia Durable Solutions Initiative Factsheet' (United Nations Somalia 2019) 1 <[https://www.shareweb.ch/site/Migration/Network%20Activities/Taller%20Proteccion%20y%20Migracion%20Colombia%202020/DSI%20Factsheet%20-%20January%202019%20\(003\).pdf](https://www.shareweb.ch/site/Migration/Network%20Activities/Taller%20Proteccion%20y%20Migracion%20Colombia%202020/DSI%20Factsheet%20-%20January%202019%20(003).pdf)> consultado el 9 de septiembre de 2020.
- 158 Kaelin (n 49) 7.
- 159 Tanto en Etiopía como en Somalia, el profesor Walter Kälin, ex representante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, ocupaba este cargo en el momento de redactar este informe.
- 160 El Grupo de Convocantes de Conclusiones Colectivas no es específico para el desplazamiento interno. Sin embargo, las soluciones duraderas para los desplazados internos se consideraron clave para lograr una paz duradera en Darfur y, por lo tanto, ocupan un lugar destacado en los debates. Véase el capítulo IV 'Doha Document for Peace in Darfur (DDPD)' (All Darfur Stakeholders Conference 2011) <<https://www.internal-displacement.org/sites/law-and-policy/files/sudan/DDPD-English.pdf>> consultado el 11 de octubre de 2020. Véase también Darfur Joint Assessment Mission, '2013-2019 Developing Darfur: A Recovery and Reconstruction Strategy' (Darfur Regional Authority 2013).
- 161 Integrated Office of the DSRSG/RC/HC (n 154) 2.
- 162 Axiom Monitoring and Evaluation Ltd., 'Midnimo Project to Maximize Peacebuilding Impact in Jubbaland, South West and Hirshabelle States, Somalia' 5.
- 163 Kaelin (n 49) 9.
- 164 'Berlin to Host Sudan's Donor Meeting Next June' *Sudan Tribune* (Khartoum, 7 May 2020) <<https://sudantribune.com/spip.php?article69301>> consultado el 3 de octubre de 2020.
- 165 Gobierno de Fiji (2019) Discurso del Primer Ministro Bainimarama en el lanzamiento del Fondo Fiduciario para la Reubicación Climática y los Pueblos Desplazados de las Comunidades e Infraestructura de Fiji, 24 de septiembre de 2019. Se prevé que los ingresos del ECAL proporcionen aproximadamente 2,6 millones de dólares estadounidenses (5 millones de dólares fijianos) al año.
- 166 La terminología adoptada en Fiji establece una clara distinción entre la reubicación planificada y el desplazamiento. A diferencia de la reubicación, no se entiende el desplazamiento, como medida planificada asistida por el gobierno, sino más bien como resultado involuntario de un desastre para las poblaciones afectadas. Directrices sobre Desplazamiento de Fiji (2019).
- 167 Parlamento de la República de Fiji, Ley N.º 21 de 2019. "Una ley para establecer un fondo fiduciario para la reubicación planificada de las comunidades en Fiji que se ven afectadas negativamente por el cambio climático", 24 de junio de 2019.
- 168 Como se establece en el Protocolo de Acción Temprana, el mapa de riesgo de dzud de la NAMEM se basa en 11 criterios diferentes, como el índice de sequía y la profundidad de la nieve, para evaluar cinco niveles diferentes de riesgo. Si tres o más provincias se enfrentan a niveles de riesgo muy elevados en más del 20 % de su territorio, se activa automáticamente una acción temprana. Para obtener más detalles, véase FICR, "Mongolia: Dzud Early Action Protocol Summary" (n 2).
- 169 Como se establece en el Protocolo de Acción Temprana, el mapa de riesgo de dzud de la NAMEM se basa en 11 criterios diferentes, como el índice de sequía y la profundidad de la nieve, para evaluar cinco niveles diferentes de riesgo. Si tres o más provincias se enfrentan a niveles de riesgo muy elevados en más del 20 % de su territorio, se activa automáticamente una acción temprana. Para obtener más detalles, véase IFRC, 'Mongolia: Dzud Early Action Protocol Summary' (IFRC 2019).
- 170 'Start Fund Crisis Anticipation Window' (*Start Network*, 23 May 2016) <<https://startnetwork.org/start-fund/crisis-anticipation-window>> consultado el 29 de mayo de 2020.

- 171 'SEADRIF' <<https://www.seadrif.org/>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- 172 'Start Fund Crisis Anticipation Window' (n 168).
- 173 Según la ACNUDH, "La buena gobernanza es el proceso mediante el cual las instituciones públicas conducen los asuntos públicos, administran los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos de una manera esencialmente libre de abuso y corrupción, y con el debido respeto al estado de derecho. La verdadera prueba de la "buena" gobernanza es el grado en que cumple la promesa de los derechos humanos: derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales". OHCHR, 'OHCHR and Good Governance' (*United Nations Human Rights*, 2020) <<https://www.ohchr.org/en/issues/development/goodgovernance/pages/goodgovernanceindex.aspx>> consultado el 5 de noviembre de 2020.
- 174 El artículo 3 de los Principios Rectores establece: "Las autoridades nacionales tienen el deber y la responsabilidad primordiales de brindar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos dentro de su jurisdicción". *Guiding Principles on Internal Displacement* (n 3). Walter Kälin explica, además: "Asumir la responsabilidad principal de proteger y ayudar a los desplazados internos significa, por un lado, respetar, proteger y cumplir sus derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales. Por otro lado, los Estados deben tomar las medidas legales y administrativas necesarias de manera efectiva para abordar situaciones de desplazamiento interno". Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* (2nd edn, American Society of International Law 2008) 19.
- 175 Francis M Deng, 'Internally Displaced Populations: The Paradox of National Responsibility' (MIT Center for International Studies 2007) 07–09 1.
- 176 'IASC' (*Inter-Agency Standing Committee*) <<https://interagencystandingcommittee.org/iasc>> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 177 UN Secretary-General, 'Decision No.2011/20 - Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General's 2009 Report on Peacebuilding' (United Nations 2011).
- 178 UNHCR, 'Solutions for Refugees', *The 10-Point Plan in Action* (2nd edn, UNHCR 2016) 182 <<https://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d10e7/10-point-plan-action-2016-update-chapter-7-solutions-refugees.html>> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 179 *ibid* 178.
- 180 Secretariat of the SG's High-Level Panel on internal displacement, 'Concept Paper on Issues and Challenges before the Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement' (United Nations 2020) 6 <https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/hlp_-_concept_paper_on_issues_and_challenges_before_the_sgs_panel_on_internal_displacement_12022020_0.pdf> consultado el 25 de junio de 2020.
- 181 Según Walter Kälin, las personas desplazadas internas no obtienen una condición legal especial cuando son desplazados, como es el caso de los refugiados. Los derechos de las personas desplazadas internas "se derivan del hecho de que son seres humanos y ciudadanos o residentes habituales de un estado en particular". Explica además: "Al ubicar la descripción de 'desplazados internos' en su sección introductoria en lugar de en su cuerpo principal, los Principios Rectores buscan resaltar la naturaleza descriptiva y no legal del término 'desplazados internos'. ...como seres humanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tienen derecho al disfrute de todas las garantías pertinentes de los derechos humanos y del derecho humanitario aplicables a los ciudadanos o residentes habituales del país de que se trate, incluidos los que les sean de especial relevancia". Kälin (n 172) 4–5.
- 182 'The Citizenry' (Cambridge Dictionary) <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/citizenry>> consultado el 6 de octubre de 2020. Véase también Elena Katselli Proukaki, 'The Right Not to Be Displaced by Armed Conflict under International Law' in Elena Katselli Proukaki (ed), *Armed Conflict and Forcibly Displacement: Individual Rights under International Law* (Routledge 2018) 27.
- 183 UN Economic and Social Council, 'UN Economic and Social Council Resolution 1990/78: Refugees, Displaced Persons and Returnees.' (United Nations 1990) <<https://www.refworld.org/docid/3ae69eed24.html>> consultado el 11 de octubre de 2020.
- 184 Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, 'Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts' (UNFCCC 2018) FCCC/SB/2018/L.6 para 1(k) <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/106_0.pdf> consultado el 23 de julio de 2019.
- 185 Consulte también las recomendaciones clave en Kälin and Entwisle Chapuisat (n 26) 7–8.

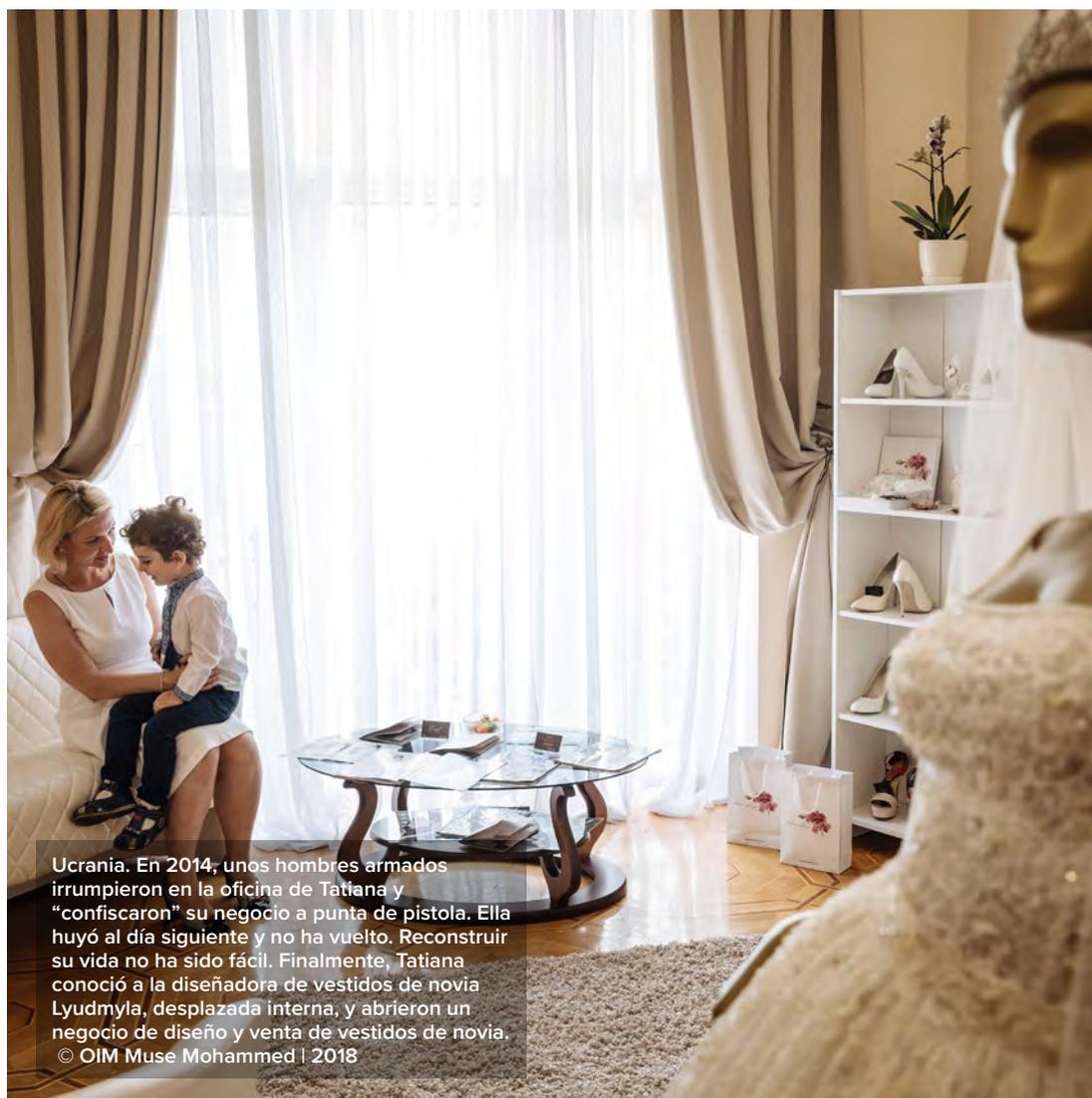
186 World Bank, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts* (The World Bank 2017) 7 <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0938-5>> consultado el 19 de marzo de 2018.

187 Según un estudio del DFID, los modelos de teoría del cambio suelen incluir los siguientes elementos: "Contexto de la iniciativa, incluidas las condiciones sociales, políticas y ambientales, el estado actual del problema en el que el proyecto busca influir y otros actores capaces de influir en el cambio; Cambio a largo plazo que la iniciativa busca apoyar y cuyo beneficio final; Proceso / secuencia de cambio que se anticipa que conducirá al resultado deseado a largo plazo; Supuestos sobre cómo podrían ocurrir estos cambios, como una verificación de si las actividades y los productos son apropiados para influir en el cambio en la dirección deseada en este contexto; Diagrama y resumen narrativo que captura los resultados de la discusión". (Énfasis en el texto original.) Isabel Vogel, 'Review of the Use of "Theory of Change" in International Development' (DFID 2012) 4.

188 'Agenda for Humanity: Annex to the Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit' (n 46); Kälín and Entwisle Chapuisat (n 26); OECD, 'DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus' (OECD 2020) OECD/LEGAL/5019.

189 OECD (n 186) 3.

190 *ibid* 5.



Lista de entrevistados y revisores

Nombre	Función	Organización
-	Punto focal para la vivienda	Ayuntamiento de Mariupol, Ucrania
Mohamed Abdel Wahab	Jefe de oficina sobre el terreno	ACNUR Filipinas
Zahra Abdi Mohamed	Director de soluciones duraderas	Unidad de Soluciones Duraderas, Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico, gobierno federal de Somalia
Harou Abdou	Point Focale pour les Déplacés Internes Ministère de l'Action Humanitaire	Gobierno de Níger
Dr. Hodan Ali	Director de la Unidad de Soluciones Duraderas	Administración Regional de Banaadir, Somalia
Rinto Andriono	Exdirector de proyectos	PNUD Indonesia
Hélène Atrafi	Coordinadora de soluciones duraderas	Oficina del Coordinador Residente de la ONU en Etiopía
Dyfed Aubrey	Asesor interregional	Oficina Regional de ONU-HÁBITAT en África, Kenia
Krishna Bahadur Sunar	Oficial de programas	Christoffel Blindenmission (CBM) Nepal
Oana Baloi	Consultor de gestión de programas	ONU-Hábitat, Etiopía
Margarita Barcena	Ex coordinadora del Grupo de Agricultura	ONU FAO Etiopía
Jason Bell	Administrador de soluciones duraderas	Secretaría Regional de Soluciones Duraderas, Etiopía
Chaloka Beyani	Profesor asociado de derecho internacional	Escuela de Economía de Londres
Alexandra Bilak	Directora	IDMC
Caroline Blay	Asesora superior de protección	PROCAP
Tiziana Bonzon	Administradora de clima, migración y resiliencia	FICR
Elysia Buchanan	Administradora de investigación	REACH Irak
Maria Perpetua P. Bulawan	PDO V y Directora de proyectos, Proyecto piloto de evaluación y elaboración de perfiles de vulnerabilidad ante desastres	Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, gobierno de Filipinas

Reinna S. Bermudez	Oficial encargado, Jefa del Centro de Crisis, Conflictos y Protección Humanitaria	Comisión de Derechos Humanos de Filipinas
Jessie Connell	Jefa de misión	OIM Vanuatu
Cosmin Corendea	Consultor de GIZ/Asesor de movilidad humana	División de Cambio Climático, Ministerio de Economía
José Noe Cortés	Secretario ejecutivo	Instituto de la Propiedad de Honduras
Anne Davies	Asesora superior de protección	PROCAP
Rochelle Davis	Profesora asociada	Universidad de Georgetown
Teresa Del Ministro	Coordinadora de soluciones duraderas	Oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General, Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios para Somalia
Tom Delrue	Exasesor del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz	Oficina del Coordinador Residente y Humanitario de la ONU en Sudán
Zbigniew Paul Dime	Oficial de protección	ACNUR BO Niamey, Níger
Tetyana Durnyeva	Directora ejecutiva	Group of Influence, Ucrania
Mary Djibrilou Bintou	Secretaria general	Ministerio de Acción Humanitaria y Gestión de Desastres, gobierno de Níger
Fatima Eldiasty	Coordinador del grupo de protección	Etiopía
Khadra Elmi	Oficial de soluciones duraderas	ACNUR Sudán
Laura Echeverri	Asistente superior de protección	ACNUR Colombia
Elizabeth Ferris	Profesora de investigación	Universidad de Georgetown
Jess Garana	Especialista en soluciones duraderas	PNUD Somalia
Marjolaine Greentree	Ex asesora superior de soluciones duraderas	Oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General, Irak
Sam Grundy	Asesor de programas, División de Transición y Recuperación	OIM
Rose Marie Guevremont	Coordinador del programa Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos	OIM Irak
Luie Guia	Ex comisionado	Comisión Electoral de la República de Filipinas
Dr. Suprayoga Hadi	Planificador primario	Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, Indonesia
Natalia Herberg Jimenez	Asesora, Fortalecimiento de la resiliencia para enfrentar crisis y conflictos en Ninewa	GIZ Irak

Alice Iarem Sanga	Oficial superior del CCCM	Oficina de Reducción del Riesgo de Desastres, Vanuatu
Harald Jepsen	Asesor superior internacional	Fundación Internacional de Sistemas Electorales
Cecilia Jimenez-Damary	Relatora especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos	Procedimientos especiales de la ACNUDH
Lisa Joerke	Asesora de soluciones duraderas	OIM, Etiopía
Walter Kälin	Profesor de derecho internacional	Universidad de Berna, Suiza
Rufus Karanja	Ex administrador de soluciones duraderas	Secretaría Regional de Soluciones Duraderas
Dra. Elena Katselli	Profesor titular	Universidad de Newcastle, Reino Unido
Manzoor Khaliq	Coordinador superior	OIT Afganistán
Sofia Khetib-Grundy	Coordinador adjunto	Grupo de Protección Global
Natalia Krynsky Baal	Oficial superior de estrategias y políticas	Centro de datos conjunto del Banco Mundial y el ACNUR
Shivanal Kumar	Especialista en adaptación al cambio climático	División de Cambio Climático y Cooperación Internacional (CCICD), Ministerio de Economía
Yunjin Kweon	Oficial asociado de soluciones duraderas	OIM, Etiopía
Anare Leweniqila	Representante permanente adjunto	Misión Permanente de la República de Fiji en Ginebra
Caroline Logan	Exjefa de oficina	OIM Vanuatu
Iryna Loktieva	Especialista en proyectos del Sistema Nacional de Vigilancia	OIM Ucrania
Dr. Manase Lomole	Presidente	Comisión de Socorro y Rehabilitación, Sudán del Sur
Olena Lukaniuk	Asesora jurídica	OIM Ucrania
Roman Lunin	Oficial de gestión de la información	OIM Ucrania
Nataliia Madzigon	Analista legal, Punto focal de vivienda, tierras y bienes	Consejo Danés para los Refugiados
Deborah Magdalena	Coordinadora del grupo de trabajo del SMAPS	OIM Nigeria
Kevin P. Maitava	Director de proyectos, Adaptación al cambio climático y energía sostenible, reubicación planificada	Oficina Nacional de Gestión en Casos de Desastre, Vanuatu
Oleksandra Makovska	Asociada del grupo de protección	ACNUR Ucrania

Mia Marzotto	Oficial superior de promoción	Traductores sin fronteras
Moritz Matakas	Asesora, Fortalecimiento de la resiliencia para enfrentar crisis y conflictos en Ninewa	GIZ Irak
Ben Mbaura	Oficial de proyectos de soluciones duraderas	OIM Somalia
Ato Megbaru Ayalew	Director general	Ministerio de Paz, Etiopía
Bradley Mellicker	Jefe de retorno y recuperación	OIM Irak
Oliver Moller	Administrador de investigación	REACH Irak
Erin Mooney	Asesora superior de protección	PROCAP
Yvette Muhimpundu	Representante asistente/ Protección	ACNUR Níger
Victor Munteanu	Director de programas	PNUD Ucrania
Conrado Navidad	Oficial de Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos	OIM Filipinas
Sateesh Nanduri	Oficial superior de reintegración	ACNUR Afganistán
Lorena Nieto	Oficial de protección	Honduras
Peter Nordstrom	Coordinador del Fondo para la Consolidación de la Paz	Oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General, Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios para Somalia
Salif Nouhoum	Consultor	Níger
Dra. Isis Nunez Ferrera	Jefa de apoyo sobre el terreno y creación de capacidad	Servicio conjunto de elaboración de perfiles de desplazados internos
Emmanuella Olesambu	Oficial de programas	ONU FAO Etiopía
Asel Ormonova	Jefa de oficina sobre el terreno	ACNUR Ucrania
Nadiya Pashkova	Oficial superior de programas de reforma jurídica	IFES Ucrania
Bimal Paudel	Coordinador de programas	Federación Nacional de Personas con Discapacidad, Nepal
Liam Perret	Asesor de consolidación de la paz y reconciliación	PNUD Etiopía
Isabelle Peter	Oficial de coordinación de soluciones duraderas	Oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General, Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios para Somalia
Emma Pettey	Inclusión global de la discapacidad	CBM

Carolina Quintero Morales	Asistente superior de soluciones duraderas	ACNUR Colombia
Anna Rich	Coordinadora superior del grupo de protección	ACNUR Ucrania
Laura Rio	Exjefa de sección, Medios de subsistencia y resiliencia	PNUD Afganistán
Clifford Cyril Y. Rivalal	Director IV de la Oficina de Gestión de Respuesta en Casos de Desastre (DRMB)	Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, gobierno de Filipinas
Isaac Robinson	Director de programas	Consejo Danés para los Refugiados, Ucrania
Lorenza Rossi	Coordinadora del Centro Regional de Datos e Investigación	Oficina de la OIM en MENA
Mohammad Salim	Analista de programas	PNUD Afganistán
Nina Schrepfer	Ex coordinadora del grupo de protección	ACNUR Somalia
Kara Siahaan	Coordinadora de acción temprana y financiación del riesgo de desastres	FICR
Nadia Siddiqui	Codirectora	Investigación social, Irak
Zeke Simperingham	Responsable de migración y desplazamiento	FICR
Magda Suanca	Coordinadora de UDAPV	Gobierno de Colombia
Duncan Sullivan	Oficial de enlace y gestión del programa Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos	OIM
Ato Tadesse Bekele	Asesor superior de gestión de riesgos en casos de desastre	Comisión Nacional de Gestión del Riesgo en Casos de Desastre, Etiopía
Christian Usfinit	Jefe de equipo de la Unidad de Resiliencia y Reconstrucción	PNUD Indonesia
Ilisapeci Vakacegu	Oficial de adaptación al cambio climático	División de Cambio Climático, Ministerio de Economía
Vonne Villanueva	Oficial de gestión y reducción del riesgo en casos de desastre	Gobierno de la ciudad de Navotas, Filipinas
Ammar Zakri	Asesor superior	GIZ Irak

ANEXO I: PROGRAMA DE ACTIVIDADES DE LA INICIATIVA GP20

Iniciada por la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, quien también se desempeñó como Asesora Especial, y copresidida por la OCHA y el ACNUR, la Iniciativa GP20 ha apoyado logros en tres áreas clave.

En primer lugar, la GP20 ha establecido la única plataforma centrada en el terreno para las partes interesadas sobre el desplazamiento interno que reúne a los agentes humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, en particular aquellos que representan a los Estados Miembros, para compartir sus desafíos, logros y prioridades. Esto incluye un Grupo Directivo informal de la GP20 en Ginebra (que incluye a los Estados Miembros, organismos de la ONU, ONG internacionales, el Banco Mundial, el CICR, el FICR y el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos), intercambios regionales entre Estados para capturar prácticas y lecciones actuales en la prevención, respuesta y resolución del desplazamiento interno, mesas redondas sobre la participación política de los desplazados internos y la participación en los procesos de paz, y seminarios web y estudios temáticos sobre las prioridades temáticas de la GP20 sobre el desplazamiento interno, destacando la práctica de campo de los actores locales e internacionales.

En segundo lugar, la GP20 ha fomentado una acción más conjunta y estratégica de los organismos de la ONU y las ONG sobre el desplazamiento interno en apoyo de los Estados Miembros. Esto se ha logrado mediante planes de acción de la GP20 a nivel nacional; asistencia para el desarrollo de leyes y políticas nacionales; talleres sobre datos y análisis de personas desplazadas internas, desplazamiento interno prolongado y soluciones duraderas; intensificación de la promoción y la divulgación en países con desplazamientos internos prolongados; y apoyo a la participación de múltiples interesados en soluciones para el desplazamiento interno. También se han ampliado las asociaciones a nivel mundial.

En tercer lugar, la GP20 ha servido para ampliar los mensajes clave sobre el desplazamiento interno para las partes interesadas clave y el público en general. Los organismos de la ONU y las ONG trabajaron juntas para establecer 12 mensajes clave acordados sobre el desplazamiento interno, crear un sitio web de la campaña GP20 (www.gp20.org), desarrollar una animación sobre el desplazamiento interno transmitida en France 24, organizar eventos especializados como exposiciones de arte, fotografía y realidad virtual, organizar eventos paralelos durante el Comité

Ejecutivo del ACNUR, el Segmento de Asuntos Humanitarios del ECOSOC, las consultas anuales de las ONG del ACNUR, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como eventos nacionales para reenfocar la atención en el desplazamiento interno prolongado y continuo.

Estos logros solo fueron posibles gracias a la participación de diversas partes interesadas a nivel nacional, regional y mundial.

Actividad GP20	Enfoque temático	Fecha
Reunión del grupo directivo de la GP20	El nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz en el trabajo en situaciones de desplazamiento interno	30 de septiembre de 2020
Reunión del grupo directivo de la GP20	Función de los gobiernos locales para abordar el desplazamiento interno urbano	17 de junio de 2020
Reunión del grupo directivo de la GP20	Desplazamiento por desastres	9 de marzo de 2020
Reunión del grupo directivo de la GP20	Participación de las personas desplazadas internas	4 de diciembre de 2019
Reunión del grupo directivo de la GP20	Soluciones duraderas para el desplazamiento interno	27 de junio de 2019
Reunión del grupo directivo de la GP20	Datos sobre el desplazamiento interno	4 de marzo de 2019
Reunión del grupo directivo de la GP20	Leyes y políticas sobre el desplazamiento interno	4 de diciembre de 2018
Intercambio regional entre Estados - CEDEAO	Domesticación e implementación de la Convención de Kampala	Marzo de 2019
Intercambio regional entre Estados - IGAD	Soluciones duraderas para el desplazamiento interno	Octubre de 2019
Intercambio regional entre Estados - Asia	Desplazamiento en el contexto de desastres y efectos adversos del cambio climático	19 de noviembre de 2020
Intercambio regional entre Estados - Oriente Medio y África del Norte	Ley y política sobre el desplazamiento interno, protección comunitaria, soluciones duraderas, seguridad de la tenencia	7 de julio de 2020
Intercambio regional entre Estados - Américas	Mecanismos de financiamiento y financiación, función de las autoridades municipales, convocados en conjunto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	25 de junio de 2020

Seminario entre periodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU	Implementación del Plan de Acción GP20 para promover la prevención, la protección y las soluciones para las personas desplazadas internas	29 de octubre de 2020
Mesa redonda GP20	Participación de las personas desplazadas internas en los procesos de paz	Julio de 2018
Mesa redonda GP20	Participación política de las personas desplazadas internas	Octubre de 2018
Seminario web GP20	Abordar el desplazamiento interno prolongado y promover soluciones duraderas para las personas desplazadas internas: aprender de Somalia y Sudán	25 de febrero de 2019
Seminario web GP20	Enfrentar las barreras a la participación de las mujeres y niñas desplazadas en los contextos humanitarios	8 de mayo de 2019
Seminario web GP20	Poner las palabras en acción: reducir los riesgos de desplazamiento por desastres a través de medidas locales	12 de diciembre de 2019
Seminario web GP20	El vínculo esencial entre los datos sobre personas desplazadas internas y las leyes y políticas sobre el desplazamiento interno	16 de enero de 2020
Seminario web GP20	Mecanismos de financiamiento/financiación disponibles para prevenir y abordar el desplazamiento interno, incluso para garantizar soluciones duraderas	28 de mayo de 2020
Seminario web GP20	Comprender los datos disponibles sobre el desplazamiento interno y cómo se están incorporando a los procesos y la respuesta al desplazamiento interno.	23 de julio de 2020
Seminario web GP20	Abordar el desplazamiento interno a través de procesos formales e informales de consolidación de la paz	Octubre de 2020
Estudio GP20	Consideraciones sobre el desplazamiento relacionado con los conflictos y desastres en las leyes y políticas y los modelos de gobernanza sobre el desplazamiento interno	Diciembre de 2020
Estudio GP20	Participación de las personas desplazadas internas y las comunidades en riesgo de desplazamiento en los procesos que los afectan	Mayo de 2019

Bangladesh. Mahbub Ullah perdió sus barcos, sus redes y a dos de sus hijos a causa de los mayores ciclones de los últimos 20 años. El último pedazo de tierra en el que trabaja será erosionado pronto, es cierto.
© Din Mhuhammad Shibly | 2012



