

Documento conceptual

Diálogo del Alto Comisionado sobre desafíos en materia de protección 11 y 12 de diciembre de 2013

Protección de los desplazados internos: desafíos persistentes e ideas innovadoras

Introducción

“Protección de los desplazados internos: desafíos persistentes e ideas innovadoras” es el tema del sexto Diálogo del Alto Comisionado sobre desafíos en materia de protección que se celebrará en Ginebra los días 11 y 12 de diciembre de 2013. Este documento conceptual proporciona información de referencia sobre el tema y esboza las líneas generales del Diálogo de 2013.

A lo largo de los años, los Diálogos del Alto Comisionado han demostrado su valor como foro de debate abierto y animado sobre nuevos o emergentes desafíos de protección, sin las restricciones del protocolo formal o las presiones de garantizar resultados negociados. El tema de este año es oportuno por diversas razones. El desplazamiento interno ocupa ahora un lugar más destacado en la agenda internacional. En las últimas dos décadas ha surgido un cambio de paradigma, a través del cual actualmente se reconoce que el desplazamiento interno es más que una cuestión humanitaria, ya que también es un tema fundamental para los derechos humanos, la estabilización y la consolidación de la paz. Los Estados han comenzado a establecer políticas y marcos legales para hacer frente a los desplazamientos internos a nivel nacional y regional. A pesar de estos importantes avances, persisten algunos “vacíos en la aplicación” y “vacíos de capacidad” que deben ser abordados. Aún deben realizarse esfuerzos, por ejemplo, para mejorar la respuesta de emergencia, abordar los persistentes problemas de protección y redoblar la búsqueda de soluciones.

Se espera que el Diálogo de 2013:

Genere un panorama exhaustivo sobre los persistentes desafíos relacionados con las PDI y las potenciales respuestas.

Estimule iniciativas que pongan fin a los desplazamientos de manera respetuosa de los derechos, en el marco del desarrollo sostenible.

Identifique oportunidades y medios para empoderar y reforzar la resiliencia de las comunidades y estructuras locales.

Incluya a una mayor variedad de partes interesadas y construya nuevas alianzas.

El desplazamiento interno en nuestros tiempos

Actualmente, cerca de 45,2 millones de personas han sido forzadas a desplazarse en todo el mundo, de las cuales 35,8 millones son de interés del ACNUR –la segunda cifra más alta de la historia. En lugar de disminuir, el número de personas de interés del ACNUR se ha duplicado en la última década. Las personas desplazadas internamente (PDI) representan el 50 por ciento de las personas de interés del ACNUR. En el año 2012 se duplicó el número de PDI, en comparación con 2011. El número total de personas desplazadas internamente por conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos asciende a la impactante cifra de 28,8 millones en 2012¹, y se estima que 32,4 millones de personas en 82 países fueron recientemente desplazadas por desastres asociados con eventos producidos por riesgos naturales². Más de un tercio de las PDI de todo el mundo vive en el continente africano.

El desplazamiento interno crónico de considerables proporciones se ha convertido en la norma en muchos países. La mayoría de las PDI vive con familias o comunidades de acogida, o en los barrios pobres de las urbes, contradiciendo la creencia generalizada de que las PDI están principalmente albergadas en campamentos. Las zonas donde viven las PDI tienen algunos de los indicadores de desarrollo más bajos y los más altos niveles de violencia de todo el mundo. Sus países con frecuencia son frágiles y con limitada capacidad y presencia de las instituciones del Estado. Cuestiones como el Estado de derecho, la justicia de transición, la reforma del sector de seguridad, la igualdad de género, la restauración de los medios de vida, la sostenibilidad del medio ambiente, la vivienda, los problemas de tierra y propiedad –importantes factores en la mayoría de las situaciones de PDI y de especial interés para resolverlas –también son cuestiones de desarrollo.

Además de los escenarios de desastres naturales, los desplazamientos internos suelen producirse por una irresoluta tensión interétnica, religiosa o política. El desplazamiento interno no sólo es consecuencia de abusos contra los derechos humanos y graves violaciones del derecho internacional humanitario, sino también terreno fértil para su comisión, que va desde el reclutamiento forzado de niños, la tortura, la violación y los asesinatos, hasta múltiples o sucesivos desalojos forzosos y la pérdida de los derechos de propiedad.

El año pasado se cumplió el vigésimo aniversario del mandato de procedimiento especial de las Naciones Unidas para PDI y los correspondientes esfuerzos de la comunidad internacional para construir sistemas de protección para PDI. Este año se cumple el décimo quinto aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Rectores)³. En las últimas dos décadas ha surgido la progresiva aceptación por parte de los Estados de la validez de estas normas internacionales para PDI y su incorporación en las leyes y políticas nacionales.

¹ IDMC, Panorama mundial 2012: Personas internamente desplazadas a causa de conflictos y violencia, 29 de abril de 2013, disponible en inglés en www.internal-displacement.org/publications/2013/global-overview-2012-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence

² IDMC, Estimaciones mundiales de 2012 (2013), disponible en inglés en <http://www.internal-displacement.org/publications/2013/global-estimates-2012-people-displaced-by-disasters>.

³ E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf

Además del creciente reconocimiento a nivel nacional de los Principios Rectores, también se han visto progresos a nivel regional, en particular en África. El Protocolo de los Grandes Lagos sobre protección y asistencia de los desplazados internos de 2006⁴, que obliga a los Estados miembros a poner en práctica los Principios Rectores, entró en vigor en 2008. Por otra parte, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)⁵ entró en vigor en diciembre de 2012. Diecinueve Estados de África han ratificado la Convención de Kampala, la cual establece obligaciones específicas para los Estados en cuanto a la protección de PDI, como la adopción de legislación nacional, y establece un sistema para supervisar su cumplimiento. Muchas de estas ratificaciones se han realizado en cumplimiento de las promesas realizadas por los Estados en el Evento intergubernamental a nivel ministerial del ACNUR en 2011.

Hasta la fecha, al menos 25 países y territorios han adoptado leyes o políticas sobre desplazamiento interno y varios países están en proceso de hacerlo. El ACNUR, en colaboración con valiosos socios, como el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados, está prestando apoyo y asistencia técnica a los gobiernos sobre el desarrollo de políticas para PDI en Afganistán, Georgia, Nigeria, Filipinas y Somalia, entre otros. En colaboración con la Unión Interparlamentaria, está finalizando el primer Manual para parlamentarios sobre desplazamiento interno, que será una herramienta útil para los legisladores de todo el mundo. El ACNUR también participó en la elaboración del Manual para legisladores y políticos⁶ en 2008, la Guía para legisladores y responsables de políticas nacionales (que se publicará en 2013), y otras importantes directrices relacionadas con PDI.

Compromiso del ACNUR con las PDI

El Estado siempre tiene la responsabilidad primaria de proteger a sus ciudadanos o residentes habituales. Las PDI no gozan de un estatuto diferente según el derecho internacional (como los refugiados). El papel y las responsabilidades del ACNUR con respecto a los desplazados internos se han desarrollado durante las últimas décadas.

El compromiso de la Oficina con las PDI no está establecido en una convención, como la Convención sobre los Refugiados de 1951 o la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. Se basa en el amplio alcance del párrafo 9 del Estatuto del ACNUR, en el cual se reconoce que el Alto Comisionado, además de su trabajo con los refugiados, “emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General [...] dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición”⁷.

⁴ www.brookings.edu/research/speeches/2007/09/27-africa-kalin (Disponible en inglés)

⁵ Convención de Kampala: www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7698. (Traducción no oficial al español)

⁶ Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos, octubre de 2008, disponible en inglés: www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/10_internal_displacement_manual.pdf

⁷ Ver el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, capítulo II, párr. 9. www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0004

Junto con el párrafo 3 del Estatuto⁸, esta es la base sobre la cual las subsiguientes resoluciones de la Asamblea General han autorizado al ACNUR a actuar a favor de las personas desplazadas internamente o han expresado su apoyo a la acción ya emprendida por el ACNUR respecto a ellas. La primera de esas resoluciones se remonta a 1972. La Asamblea General ha reconocido ciertos parámetros de la intervención del ACNUR con las PDI⁹ y también ha pedido a la Oficina que, “a invitación del Secretario General, siga participando en aquellas actividades humanitarias de las Naciones Unidas para cuya realización su Oficina cuenta con personal y experiencia particularmente adecuados”¹⁰. La Oficina publicó por primera vez las directrices de políticas sobre PDI en noviembre de 1993. El ACNUR agradece que los Estados Miembros de la ONU y el Secretario General le hayan conferido un papel de liderazgo en la protección con el fin de coordinar esfuerzos con otros organismos y Estados para ayudar a atender las necesidades de las PDI, dada la larga experiencia operativa del ACNUR en otras situaciones de desplazamiento forzado.

El trabajo de la Oficina con las PDI también se produce en el marco de la reforma humanitaria llevada a cabo por las Naciones Unidas en 2005. Con el propósito de garantizar una respuesta internacional eficaz y previsible, el “enfoque de grupo temático” tiene en cuenta las fortalezas y complementariedades operativas de cada organización, así como el contexto nacional y el consentimiento del gobierno.

Grandes temas del diálogo

Los Estados reconocen cada vez más sus responsabilidades de proteger, asistir y buscar soluciones para las PDI. En algunos casos, esto se ha traducido en el aumento de los medios y la capacidad para cumplir con esas responsabilidades y la voluntad de desempeñar un papel protagónico en la respuesta. Pero esto no ocurre en todos los casos. En algunas situaciones ha habido poca respuesta a las necesidades de las PDI, y en otras, el acceso humanitario incluso ha sido activamente obstaculizado. En situaciones de conflicto abierto o de transición hacia la paz, la gestión del desplazamiento forzado puede llegar a ser un significativo riesgo para todas las partes. Estas situaciones presentan por tanto distintos desafíos para la protección y las soluciones que serán analizadas durante el Diálogo. También se solicitará a los participantes que reflexionen sobre su experiencia en emergencias de desplazamiento interno y los desafíos específicos que siguen presentando.

Si las situaciones de PDI se dejan sin resolver, pueden sembrar las semillas de futuros conflictos. Las soluciones a las situaciones de desplazamiento interno, por lo tanto, deben ser parte integrante de la terminación del conflicto, la consolidación de la paz, la restauración del Estado de derecho, la lucha contra la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible. La solución es un proceso, más que un final arbitrario. En este sentido, es importante reforzar la resiliencia de las PDI y las comunidades de acogida, en particular porque las soluciones más sostenibles

⁸ *Ibíd.* “El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social”.

⁹ Ver A/RES/48/116, párr. 2

¹⁰ Ver A/RES/2956 (XXVII), párr. 2

serán identificadas por los propios desplazados. Reconocer esta realidad promovería la pronta reanudación de la vida normal para el mayor número de personas posible.

También será explorada la interrelación entre las soluciones duraderas para los refugiados y las PDI. Los refugiados retornados de costumbre se asientan junto con las PDI y otros ciudadanos en los mismos lugares, con frecuencia en zonas urbanas, agregando otra dimensión al desafío de hacer que el retorno sea sostenible. La capacidad de absorción puede agotarse fácilmente en un país que se recupera de la guerra y los conflictos civiles.

Para examinar los persistentes desafíos relacionados con la protección de PDI y obtener nuevas ideas sobre la manera de superarlos, el Diálogo contará con cuatro sesiones de trabajo sobre los siguientes temas:

- Protección de las PDI en situaciones de emergencia, especialmente en entornos urbanos y fuera de campamentos.
- Promover soluciones duraderas: restauración de la paz y los derechos de las PDI.
- Promulgación de instrumentos jurídicos y políticas para proteger a las PDI: experiencias y lecciones.
- Fortalecimiento de las alianzas y la capacidad: ¿cómo podemos mejorar?

A lo largo del Diálogo, se animará a los participantes a compartir ejemplos de buenas prácticas en la protección de las PDI afectadas por múltiples niveles de vulnerabilidad y discriminación, como mujeres cabeza de familia y sus hijos, adultos mayores, personas con discapacidad y personas desplazadas pertenecientes a minorías étnicas o grupos indígenas.

Participación y formato

El Alto Comisionado enviará invitaciones para participar en el Diálogo a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los socios pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluyendo organizaciones religiosas, académicos, PDI, expertos sobre desplazamiento interno, representantes de los medios de comunicación, y otros.

Se espera que los Estados participantes estén representados por el Ministerio o Ministerios competentes en materia de desplazamiento interno, y también se puede incluir a parlamentarios, miembros del poder judicial u otras partes del Gobierno que hayan contribuido a moldear la política nacional sobre PDI o estén familiarizados con los desafíos a nivel nacional.

El Diálogo de 2013 tendrá un formato similar al de años anteriores, pero con dos importantes novedades: se agregará una cuarta sesión de trabajo para permitir discusiones más profundas, y cada sesión comenzará con presentaciones de expertos para impulsar las conversaciones. Dos eventos paralelos permitirán a los participantes beneficiarse de relatos de primera mano sobre el manejo de problemas y desafíos específicos. El ACNUR proporcionará documentación de referencia para orientar y estructurar los debates.

Al igual que en los Diálogos anteriores, éste no tiene por objeto lograr un resultado negociado. Para permitir que las deliberaciones sean lo más francas, interactivas e informales posible, éstas consistirán en una combinación de sesiones plenarias y sesiones de trabajo. El Alto Comisionado presidirá el Diálogo y lo clausurará con un “Resumen ejecutivo” en el que recopilará las conclusiones y recomendaciones más destacadas, incluyendo posibles acciones de seguimiento. Cualquier pregunta relacionada con el Diálogo de 2013 pueden dirigirse a la siguiente dirección electrónica: hqsecdpc@unhcr.org.
