

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

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

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

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

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

Conceptualizar medidas e indicadores

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

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

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



Familias desplazadas por la sequía en Somalia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

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

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

Conclusión

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

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

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

Devora Levakova levakova@jips.org

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

Adrián Calvo Valderrama adrian.calvo@idmc.ch

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

Jacques Ajaruwva Wathum ajaruwva@unhcr.org

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

Damien Jusselme djusselme@iom.int

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

1. bit.ly/EGRIS

2. bit.ly/IDPstatistics-IRIS

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

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

5. Véase nota al final nº 4.

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

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

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

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

1. bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019

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

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



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

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados



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

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

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

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

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

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