Diciembre de 2014

A LOS DIEZ AÑOS DE LA REFORMA HUMANITARIA: ¿CÚAL ES LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS?

UN RESUMEN

El porqué de este estudio

Hace diez años que el Coordinador del Socorro de Emergencia inició la reforma humanitaria que tenía por objeto en gran medida mejorar la protección y atención a los desplazados internos. Así resulta oportuno con la distancia de los años evaluar el impacto que estas reformas – el enfoque de grupos temáticos, el papel fortalecido de los coordinadores humanitarios y los nuevos instrumentos financieros – han tenido en los desplazados internos. En el año 2004, el Proyecto de Brookings sobre Desplazamiento Interno y la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) realizó un importante estudio de investigación que revelaba relevantes deficiencias en los enfoques internacionales al desplazamiento interno. Las recomendaciones del estudio de 2004 *Protect or Neglect: Toward a more Effective UN Approach to the Protection of Internally Displaced Persons* contribuyeron a la reforma humanitaria y dicho estudio sirve también como referente para la evaluación del progreso a lo largo del último decenio.²

Para este estudio independiente, se llevó a cabo investigación de campo entre julio y septiembre de 2014 en tres países: Colombia, la República Democrática del Congo (RDC) y Somalia, los cuales todos se habían incluido en el informe de 2004.³ Bien que los tres países representan casos del desplazamiento prolongado en gran escala, los tres casos tienen una situación muy diferente y el papel de los actores internacionales también es diferente en cada uno de ellos. Asimismo, los investigadores intentaron evaluar la situación de los desplazados internos en otros países – Siria, Pakistán, Kenia y Haití – investigando a distancia desde el escritorio y mediante entrevistas telefónicas. Aunque el informe completo está disponible en Internet,⁴ dado el número de páginas (más de 200), con este breve resumen se pretende poner de realce algunos de los

Internally Displaced Persons. Proyecto de Brookings-Berna sobre Desplazamiento Interno, 2004. www.brookings.edu/research/papers/2004/11/23humanrights-bagshaw.

¹ Ver, v.gr, Costanza Adinolfi et al. "Main Recommendations" *Humanitarian Response Review*, Agosto de 2005: vi, p. 16.
² Diane Paul, y Simon Bagshaw. *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of*

³ Se incluyeron nueve países en el informe de 2004. Estos países eran Rusia, Somalia, Burundi, Liberia, Angola, la República Democrática del Congo, Colombia, Sri Lanka, y Nepal. Los estudios de campo de 2014 fueron llevados a cabo por Jeff Drumtra (Somalia), Stacey White (RDC) y Elizabeth Ferris (Colombia). Elizabeth Ferris redactó el resumen general y las conclusiones de este estudio con la colaboración de otros investigadores y un diverso grupo de actores, quienes también hicieron observaciones a los primeros borradores. El resumen introductorio del informe está disponible en:

http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-status-introduction-ferris. El informe de Colombia está disponible en: http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-colombia-displacement-ferris. El informe de la RDC está disponible en: http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-drc-displacement-white. El informe de Somalia está disponible en: http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-somalia-displacement-drutmra.

hallazgos y las recomendaciones principales con particular énfasis en las recomendaciones dirigidas fundamentalmente a los organismos internacionales. Las recomendaciones a los gobiernos nacionales y otros actores, en su mayoría, se incluyen en los estudios de caso de país.

Al momento de finalizar este informe, el sistema humanitario no da abasto para responder a las crisis humanitarias de gran envergadura, incluidas las del Ébola y otras emergencias que aparecen en primera plana como en Siria, Sudán del Sur, la República Centroafricana, e Iraq, así como las que han dejado de ser noticia, como en Darfur, Yemen, el Sáhel, Gaza y Afganistán. Según lo caracteriza un entrevistado en el estudio, el sistema humanitario 'está a punto de estallar.' En la actualidad, el mundo es incapaz de satisfacer la necesidad humana de una enorme proporción de la población y, por tanto, es importante recalcar que mejorar la coordinación humanitaria puede marcar la diferencia para los desplazados internos, reconociendo al mismo tiempo los límites de la acción humanitaria.

Como lo demuestra el presente estudio, si bien se ha hecho progreso al menos en algunas áreas para mejorar la eficacia de la *respuesta* humanitaria al desplazamiento interno, persisten importantes vacíos tanto en la protección de las personas contra el desplazamiento como en la búsqueda de soluciones para los desplazados. El número de desplazados

RECOMENDACIONES:

- 1. Mantener la visibilidad de los desplazados internos.
- 2. Siempre tener presente que los gobiernos son o deben ser el actor clave en la prevención, respuesta y solución del desplazamiento interno.
- 3. Consolidar el progreso en la reforma humanitaria.
- 4. Priorizar la búsqueda de soluciones al desplazamiento y al desafío de involucrar a los actores del desarrollo.
- 5. Reflexionar a fondo sobre el desplazamiento prolongado.
- 6. Dedicar más recursos y creatividad a la recolección de datos sobre los desplazados internos para apoyar las decisiones sobre políticas y programación.

internos por conflictos ha aumentado en la última década y ha alcanzado un máximo histórico de más de 33 millones de personas. Según observó recientemente el Sr. Jan Egeland, Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados, "Este drástico aumento en los desplazamientos forzados en 2013, y el hecho de que el promedio de tiempo en que las personas viven en situación de desplazamiento alcanza ahora los 17 años, sugiere que algo está yendo terriblemente mal en la forma en la que estamos enfocando y abordando este problema."⁵

Los actores humanitarios no son responsables del incremento en el número de desplazados internos ni del hecho de que la mayoría de los desplazados internos viven en una prolongada incertidumbre debido principalmente a que la inseguridad limita sus posibilidades de regresar a sus casas o de integrarse en otra parte del país.

Este estudio aborda puntualmente la pregunta: cúal es la situación actual de los desplazados internos y, específicamente, cómo el sistema internacional responde a los desplazados internos; pero existen preguntas mucho más importantes que los actores políticos y del desarrollo deben hacerse: cómo prevenir los conflictos y cómo gestionar las transiciones postconflicto. Estos desafíos que en gran parte no se han podido superar tendrán un impacto mucho más grande en la vida de los desplazados internos que el que tendrán los actores humanitarios internacionales.

⁵ "Informe anual indica récord de 33,3 millones de desplazados internos en 2013." ACNUR, 14 de mayo, 2014, disponible en: http://www.unhcr.org/537334d0427.html.

En suma ...

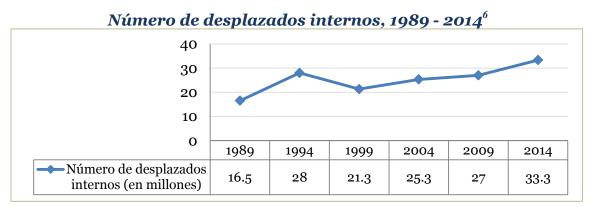
Se ha hecho progreso – particularmente al reconocer la centralidad de la protección en la respuesta humanitaria.

En el decenio transcurrido desde la publicación del estudio de 2004, han sucedido muchas cosas – incluido el surgimiento de nuevos conflictos así como cambios políticos en países con un alto número de desplazados internos – por lo que es difícil determinar las causas de las mejoras o del deterioro en el bienestar de las personas desplazadas internamente. En Colombia, por ejemplo, ha habido importantes avances en la respuesta a los desplazados internos, la mayoría de los cuales pueden atribuirse a los esfuerzos del gobierno colombiano y el papel innovador de la Corte Constitucional. A lo largo de la última década, Somalia ha sufrido una intervención militar extranjera, el surgimiento de Al Shabaab, una hambruna de grandes proporciones, el despliegue de las fuerzas de paz y los pasos titubeantes de un nuevo Gobierno Federal en el país – todo lo cual ha afectado el desplazamiento.

Pese a las dificultades en evaluar la causalidad, la comunidad internacional ha hecho importante progreso en responder a las necesidades de los desplazados internos durante el último decenio. La reforma humanitaria ha marcado una diferencia en mejorar la eficacia de la respuesta internacional. Se han establecido mecanismos de coordinación donde no existía ninguno.

... es importante afirmar que la respuesta internacional a los desplazados internos en general ha mejorado en la última década.

Los Coordinadores Humanitarios y los organismos internacionales han tomado mayor conciencia respecto de las necesidades específicas de los desplazados internos. En particular, se entiende más que la protección tiene que formar parte de la respuesta humanitaria a los desplazados internos y, por lo tanto, se requiere el compromiso no sólo de las agencias de protección encomendadas por mandato con dicha función, sino también de todas las organizaciones humanitarias. Los mecanismos de financiamiento han mejorado y se ha reconocido la importancia del financiamiento de la protección. En relación con la situación de 2004, actualmente existe mayor claridad respecto a cuáles agencias tienen la responsabilidad de ocuparse del desplazamiento interno. Si bien el sistema dista mucho de la perfección y tiene deficiencias y problemas persistentes, es importante afirmar que en general la respuesta internacional a los desplazados internos ha mejorado en la última década.



 $^{^{\}rm 6}$ Compilado del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014.

_

Recomendaciones

1. Mantener la visibilidad de los desplazados internos.

Aunque actualmente existe mayor conciencia sobre la protección que la que existía en la época cuando se publicó el informe *Protect or Neglect*, hay señales de que el desplazamiento interno va desapareciéndose poco a poco del orden del día internacional. Hay riesgo de perder el progreso logrado respecto de los desplazados internos a lo largo de las últimas dos décadas. La tendencia hacia la transversalización del problema con otros, menor visibilidad de los desplazados internos en la agenda internacional, la una reducción en



Una desplazada interna en el campamento en la provincia de Kivu del Norte, RDC

el personal dedicado específicamente al desplazamiento interno en las organizaciones internacionales como ACNUR, OCAH y CICR y el debilitamiento de la posición del Representante Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, todo hace sonar la voz de alarma. En lugar de llamados a la protección de los desplazados internos, se oyen referencias a 'grupos vulnerables,' 'civiles' y 'comunidades afectadas.' Aunque es claro que otros grupos – por ejemplo, los que no pueden mudarse de casa o las comunidades receptoras de los desplazados internos – también tienen necesidades apremiantes, es peligroso agrupar indistintamente a los desplazados internos con la población general afectada por el conflicto, porque tal agrupación los invisibiliza y reduce la probabilidad de que se tomen medidas para atender las vulnerabilidades específicas asociadas con el desplazamiento, tales como la necesidad de albergue, protección, documentación, acceso a servicios y soluciones. Bien que los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* siguen siendo un marco normativo importante, se requiere un esfuerzo mayor para fortalecer los instrumentos regionales y apoyar el desarrollo de legislación y políticas nacionales.

- 1.1 Los dirigentes de las organizaciones internacionales tanto humanitarias como del desarrollo necesitan pronunciarse más franca y directamente sobre los problemas del desplazamiento interno, tanto en el ámbito mundial como en las situaciones particulares de cada país, especialmente en los que tienen restricciones al acceso a los desplazados internos, así como a la cobertura periodística de los mismos.
- 1.2 La OCAH y el Coordinador del Socorro de Emergencia en particular necesitan ocuparse de manera más sistemática de los problemas de los desplazados internos, incluido poner de realce sus necesidades particulares en sus comunicados e informes sobre la protección de los civiles y recolectar y difundir de manera más sistemática información sobre los desplazados internos en zonas de acceso difícil como Siria.
- 1.3 Hay que pedirles a los Coordinadores Humanitarios y Residentes informar periódicamente sobre la situación de los desplazados internos en sus países, con énfasis particular en los temas de protección y progreso hacia soluciones.

- 1.4 Es necesario sostener conversaciones con la Secretaría de la ONU y los Estados sobre el establecimiento de un Representante Especial del Secretario General sobre los Derechos de los Desplazados, que esté bien dotado del personal y los fondos para poder garantizar que el cargo cuente con la visibilidad y la capacidad necesarias para desempeñar un papel catalizador en la defensa de los desplazados internos. El establecimiento de tal cargo debe complementar mayores esfuerzos por parte de todos los organismos internacionales para desarrollar programas y políticas respecto de desplazados internos.
- 1.5 La comunidad internacional debe continuar apoyando el desarrollo de marcos normativos, incluido apoyo a la implementación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos en África, al desarrollo de otros instrumentos regionales en otras partes del mundo y a los gobiernos nacionales para que éstos desarrollen legislación y políticas sobre los desplazados internos.

2. Siempre tener presente que los gobiernos son – o deben ser – el actor clave en la prevención, respuesta y solución del desplazamiento interno

Las autoridades nacionales son los responsables de la protección y asistencia a los desplazados que se encuentran en su territorio. El documento, cuya versión en español se titula *Un marco para la acción sobre desplazamiento interno en América*, identifica doce pasos que los gobiernos pueden dar a fin de cumplir con su responsabilidad hacia los desplazados internos. De hecho, algunos gobiernos tan tomado medidas importantes para responder al desplazamiento interno, mientras que otros gobiernos tratan de ignorar el hecho de que numerosas personas han huido sus hogares al tiempo que otras personas participan activamente en acciones que desplazan a personas. Si bien corresponde a las autoridades nacionales asumir un papel protagónico en la respuesta al desplazamiento interno, los organismos internacionales necesitan ser más deliberados en su papel frente a los gobiernos. A veces existe una tensión entre los esfuerzos para apoyar a las autoridades nacionales y desarrollar sus capacidades y, al mismo tiempo, mantener una perspectiva independiente y crítica. La iniciativa 'Derechos en primer lugar (*Rights up Front*) hace hincapié en la importancia de responder anticipadamente a las violaciones de derechos humanos – incluidas las violaciones de los derechos de los desplazados internos – aun cuando tal respuesta enfrenta a los actores internacionales con los gobiernos.

Aparte de afirmar que la responsabilidad primaria de los desplazados internos recae sobre las autoridades nacionales, no existe un enfoque de "talla única" a la colaboración entre actores internacionales y los gobiernos.

Painga 5

⁷ Proyecto de Brookings-Berna sobre Desplazamiento Interno, versión en inglés: *A Framework for National Responsibility*, ['*Un marco para la responsabilidad nacional*'], 2005. http://www.brookings.edu/research/reports/2005/04/national-responsibility-framework.

- 2.1 Aparte de afirmar que la responsabilidad primaria de los desplazados internos recae sobre las autoridades nacionales, no existe un enfoque de "talla única" a la colaboración entre los actores internacionales y los gobiernos. En algunos casos de los gobiernos débiles, como los de Somalia y la RDC, la comunidad humanitaria internacional sustituye en gran medida al gobierno en la prestación de servicios clave. Mientras que la ONU siempre requiere el consentimiento del gobierno, se han dado casos en los que otros actores internacionales han sorteado el gobierno a fin de poder responder a las necesidades de los desplazados internos, como por ejemplo en las actuales operaciones transfronterizas en Eritrea, Camboya y Birmania. Incluso estados fuertes – como Colombia, Pakistán y Kenia – a veces no tienen la voluntad o la capacidad de responder al desplazamiento y requieren tanto del apoyo como de las perspectivas críticas aportados por los actores internacionales. En algunos casos, como el de Pakistán, los grupos temáticos han permitido una incidencia más efectiva sobre el gobierno, mientras que en otros casos, como el de Siria, la incidencia sobre cuestiones de protección no parece tener prioridad para el grupo temático. El Grupo Temático Mundial de Protección (Global Protection Cluster) ha elaborado un modelo útil para el desarrollo de un enfoque estratégico a la respuesta humanitaria, el cual podría servir de base para una mayor reflexión sobre el papel de los organismos frente al de los gobiernos.⁸ Al elaborar los planes de trabajo de las agencias humanitarias individuales y al activar los grupos temáticos, la cuestión del fortalecimiento de capacidad nacional debe ser central en los países cuyos gobiernos están dispuestos a asumir sus responsabilidades hacia los desplazados internos. En particular, se requieren estrategias para establecer relaciones de mayor apoyo entre los actores internacionales y las autoridades subnacionales, para considerar con franqueza la tarea delicada de mantener una perspectiva crítica y para trabajar con la sociedad civil.
- 2.2 Los mecanismos de coordinación existentes (por ejemplo, los grupos temáticos y equipos de país) deben tratar algunos de los problemas urgentes relativos a la protección de los desplazados internos, como son las relaciones entre los desplazados internos, los grupos vulnerables y las comunidades afectadas y las cuestiones particulares que surgen de contextos específicos, como en el caso de Somalia, el papel de los 'porteros' en el control de la distribución de la ayuda y, en Colombia, la respuesta al desplazamiento ocasionada por los grupos criminales organizados.
- 2.3 El Grupo Temático Mundial de Protección debe evaluar los resultados de estas reflexiones estratégicas e ir ajustándolas, según corresponde, para garantizar que los grupos temáticos respondan en forma continuada a los nuevos desafíos que se presenten. Puede ser conveniente, por ejemplo, que un equipo de consultores externos trabaje con los grupos temáticos en la elaboración de estos planes o asignar a la agencia líder del grupo temático la responsabilidad individual de asegurar que se concrete esta revisión estratégica o que distribuyan estos planes estratégicos entre los grupos temáticos de protección para críticas en 'revisión por pares.'

⁸Grupo Temático Mundial de Protección (Global Protection Cluster), *Framework for the establishment of a Protection Cluster strategy* http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/PC_Strategy_Templat_2012_EN.pdf.



Cargando las pertenencias que puedan, mujeres van llegando poco a poco en forma sostenida a un campamento para personas desplazadas establecido junto a la base de la Misión de la Unión Africana para Somalia cerca de Jowhar (Foto de la ONU, Tobin Jones, 12 de noviembre de 2013).

3. Consolidar el progreso en la reforma humanitaria

En general, los procesos de reforma humanitaria han fortalecido la capacidad del sistema humanitario internacional para responder a las necesidades de los desplazados internos. Los componentes principales de la reforma humanitaria – el enfoque de grupos temáticos, el fortalecimiento del papel de los coordinadores humanitarios, y formas más flexibles de financiamiento (por ejemplo, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia o CERF) – son sólidos y deben afirmarse. El IASC (Comité Permanente entre Organismos) no debe dejar lugar a dudas respecto de su continuado compromiso con estos componentes tan imprescindibles para la ayuda humanitaria y la protección, y con el continuado fortalecimiento y perfeccionamiento de los mismos.

Al mismo tiempo, hay que tomar medidas para superar algunas de las deficiencias identificadas en este estudio. A nivel de país, los sistemas de grupos temáticos tienen que estar preparados para responder en forma rápida y efectiva a nuevas emergencias, entre lo cual se incluye contar con sistemas de alerta temprana y planes de continencias a fin de poder responder a las crisis a medida que las mismas vayan desarrollándose. Dada la naturaleza prolongada del desplazamiento, algunos sistemas de grupos temáticos a nivel de país se han acostumbrado a mantener operaciones continuadas y no han respondido de manera ágil a nuevas emergencias dentro del país – como en los casos de la prestación de ayuda humanitaria en la RDC, la respuesta a la hambruna en Somalia o el fenómeno del desplazamiento ocasionado por la violencia criminal en Colombia. Asimismo, en el estudio sobre Somalia – el cual sin duda tiene aplicación también a otros países – se reveló que 'los organismos humanitarios han incurrido en el hábito peligroso de focalizarse en necesidades de atención prolongada mientras ignoran las necesidades urgentes que son más imperiosas y requieren de una respuesta prioritaria rápida.'

Como ya se ha señalado, el Grupo Temático Mundial de Protección ha elaborado un valioso marco para reflexionar en forma colectiva sobre las principales cuestiones estratégicas que enfrentan los grupos que trabajan en determinados países – evaluar riesgos, identificar responsabilidades, evaluar capacidades y desarrollar respuestas. Esto puede estar funcionando bien en algunas situaciones de país, pero podría utilizarse de manera más efectiva. De hecho, este enfoque estratégico probablemente sea la tarea más importante para los grupos temáticos de protección. En lugar de ser simplemente 'otra casilla que marcar,' este enfoque debe priorizarse como un proceso dinámico y progresista para guiar los grupos y sus integrantes en su trabajo a futuro. Cuando los equipos humanitarios de país han desarrollado planes para una respuesta humanitaria a nivel de país, las reflexiones de los grupos temáticos de protección deberían alimentar estos documentos de estrategia más amplios.

Si bien se han dedicado considerables recursos a la capacitación en el marco de los grupos temáticos de protección, no queda tan claro si los organismos individuales y grupos han realizado capacitación sobre el tema del desplazamiento interno. En algunos casos, como la OCAH, no se cuenta con materiales de capacitación sobre el desplazamiento interno y mientras que ACNUR ha elaborado módulos de capacitación sobre el desplazamiento interno, no se sabe con certeza cuánto personal – incluidos quienes se despliegan en situaciones de desplazamiento interno muy generalizado – ha recibido esta capacitación. Aunque ahora se incluye un componente sobre el desplazamiento interno en la capacitación de los Coordinadores Humanitarios, algunas de las entrevistas telefónicas realizadas para este estudio suscitan dudas sobre la eficacia de este enfoque.

De modo similar, bien que el estudio reveló mayor conciencia sobre la necesidad de protección

en situaciones de desplazamiento interno, se recibió información sobre vacíos graves en el despliegue oportuno de personal de protección, por ejemplo, en Siria. Y mientras que se apreció la labor realizada por el personal de ProCap, se expresó preocupación de que este personal, en efecto, 'estuviera descargando a los organismos de la ONU de su obligación' al permitirles prescindir de la capacitación y preparación que el personal de planta del organismo requiere para trabajar en situaciones de desplazamiento interno.

... se recibió información sobre vacíos graves en el despliegue oportuno del personal de protección.

Abordar las causas del desplazamiento y dar la seguridad necesaria para el acceso humanitario no son la responsabilidad de los actores humanitarios, pero éstos pueden apoyar las estrategias de resiliencia y autoprotección de los propios desplazados internos.

Aunque la reforma humanitaria ha mejorado la respuesta operacional de corto plazo, ha tenido poco efecto en la protección de las personas contra nuevos desplazamientos o en la búsqueda de una solución para los desplazados. Las cuestiones del acceso y seguridad del personal siguen siendo las principales limitaciones en la protección y atención a los desplazados internos. Abordar las causas del desplazamiento y dar la seguridad necesaria para el acceso humanitario no son la responsabilidad de los actores humanitarios, pero éstos pueden apoyar las estrategias de resiliencia y autoprotección de los propios desplazados internos. Muy pocos esfuerzos se dedican a esto⁹ y, sin embargo, interactuar más directamente con las comunidades de desplazados internos es consecuente con los objetivos clave de la Agenda Trasformativa.

- 3.1 El Comité Permanente entre Organismos (IASC) tiene que reafirmar su compromiso con los tres componentes esenciales de la reforma humanitaria en 2015, a los 10 años de la adopción inicial de las reformas. En particular, el IASC debe afirmar y enfatizar que el papel principal del sistema de grupos temáticos es garantizar una respuesta oportuna, predecible y responsable ante *nuevas emergencias*.
- 3.2 Los Grupos de Protección deben brindar el personal necesario, especialmente coordinadores de dedicación completa, y la capacitación para los integrantes de los grupos, incluido en materia de desplazamiento interno. Además, los organismos internacionales deben garantizar que el personal que trabaja en situaciones de desplazamiento interno reciba capacitación sobre las vulnerabilidades particulares de los desplazados internos así como los principios básicos de los marcos normativos relativos al desplazamiento interno.
- 3.3 Los actores humanitarios, particularmente mediante los grupos temáticos de protección, deben esforzarse más por entender cómo los desplazados internos se protegen cuando los estados no son capaces de hacerlo, incluido cuando los actores internacionales no se

-

⁹ Ver v.gr., la Local to Global Protection initiative: http://www.local2global.info/.

encuentran presentes, y esforzarse más por apoyar su estrategia de autonomía, resiliencia, autoprotección y autosuficiencia. Esto puede incluirse en las reflexiones estratégicas de las que se hace referencia anteriormente en las recomendaciones sobre los grupos temáticos de protección.

3.4 Casi todos los actores necesitan prestar mayor atención a los desplazados internos dispersados con familias de acogida. Mientras que el aumento en la conciencia sobre los desplazados internos que viven fuera de los campamentos es loable, sigue existiendo una escasez de conocimiento sobre las mejores prácticas en la respuesta a sus necesidades particulares y a las familias/comunidades de acogida.

4. Priorizar la búsqueda de soluciones al desplazamiento y al desafío de involucrar a los actores del desarrollo

Aunque el avance más importante en la política humanitaria del último decenio ha sido la notoria evolución de la protección, el problema para el próximo decenio es el carácter prolongado del desplazamiento, la necesidad de desarrollar formas efectivas de involucrar a los actores del desarrollo, intensificar la búsqueda de soluciones duraderas, y dirigir esfuerzos más deliberados

la brecha disfuncional entre los programas de ayuda y desarrollo ha ganado una extraña aceptación a lo largo de los años...

a la cuestión de 'transiciones.' Específicamente, el desafío más importante en materia de protección de los desplazados internos en los próximos años es cerrar la muy lamentada brecha entre la ayuda y el desarrollo. A pesar de repetidos llamados a una mayor participación de los actores del desarrollo a lo largo de las décadas, la brecha entre la ayuda y el desarrollo sigue siendo un problema muy notorio que es simplemente inaceptable debido a la penuria que inflige en el largo plazo sobre las poblaciones beneficiarias y el hecho de que la brecha es totalmente el producto de un sistema internacional que contribuye a mantener una separación abismal entre los actores del desarrollo y las organizaciones humanitarias. A lo largo de los años se han hecho muchos esfuerzos para cerrar esa brecha. Para citar solo un ejemplo más reciente, el Relator Especial sobre los Derechos de los Desplazados Internos estableció esta como una de sus dos prioridades más altas en diciembre de 2012 y sin embargo, no hay signos discernibles de que los actores del desarrollo y humanitarios estén colaborando de manera más efectiva en situaciones de desplazamiento prolongado. Al contrario, la brecha disfuncional entre los programas de ayuda y desarrollo ha ganado una extraña aceptación a lo largo de los años como una práctica frustrantemente predecible, constante, vagamente desafortunada pero normal.

La reforma humanitaria ha tenido poco efecto en la búsqueda de soluciones para los desplazados internos. Aunque se lamenta en amplios círculos la naturaleza prolongada del desplazamiento, parece haber una escasez de ideas creativas sobre cómo los actores del desarrollo y humanitarios pueden trabajar juntos para encontrar soluciones. En los últimos cinco años, se han realizado muchos esfuerzos – Iniciativa de Soluciones Transicionales (TSI Transitional Solutions Initiative), el Marco del Secretario General para Soluciones, Solutions Alliance, el Grupo de Trabajo Temático sobre Recuperación Temprana – para no mencionar los esfuerzos que datan de la época de ICARA II a mediados del años ochenta. No solo ninguno de estas iniciativas ha

resultado en mejoras sustantivas sino que ha habido poca rendición de cuentas respecto de su fracaso.

El fracaso principal del sistema de grupos de protección es el Grupo de Trabajo Temático sobre Recuperación Temprana. Es urgente aclarar su situación, tanto al nivel mundial como a nivel de campo. Pese a las evidentes oportunidades para los programas de recuperación temprana, el grupo de Recuperación Temprana no fue activo en ninguno de los tres países estudiados: Somalia, Colombia y la RDC. El IASC debe comprometerse nuevamente a hacer que el grupo de Recuperación Temprana funcione como corresponde, o bien, instalar un nuevo sistema en su lugar. El PNUD debe asumir la responsabilidad de los extensos fracasos del grupo de Recuperación y el IASC tiene que tomar acción para efectuar los cambios necesarios para garantizar que se aborde esta labor necesaria. A fin de cuentas, la responsabilidad de asegurarse de que las agencias líder de los grupos temáticos cumplan sus funciones recae sobre el IASC. Mientras eso no se concrete, la culpa de la terminación de urgentes programas de nutrición y clínicas de salud tras el fin de operaciones de ayuda, de la degradación de sistemas de agua de emergencia después de retirarse las organizaciones humanitarias, y del colapso de los programas de albergue y vivienda al pasar la emergencia, la seguirán teniendo los formuladores de políticas humanitarias y del desarrollo así como los donantes que financian tal sistema y no los combatientes o los desastres naturales.

Aunque este estudio no se ha centrado en el papel de los donantes, el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales y otros actores – como ONU Habitat, ONU Mujeres, y el Fondo de Población de la ONU – hay que insistir también en que estos actores se involucren de manera más efectiva en la solución del desplazamiento. Más que problemas humanitarios, muchos de los problemas que limitan las soluciones duraderas para los desplazados internos son, de hecho, del desarrollo – como el restablecimiento del medio de vida y el estado de derecho. La pericia necesaria para responder a una crisis de desplazamiento no es la misma que para restablecer medios de vida, tramitar reclamos de tierra, y realizar planificación urbana. Simplemente no tiene sentido que los organismos humanitarios dediquen sus escasos recursos a fortalecerse en áreas en que los actores del desarrollo ya cuentan con muchos años de experiencia y buenas prácticas. Los planes nacionales de desarrollo tienen que tratar el desplazamiento interno y asignar fondos para soluciones duraderas.

Aunque el IASC ha adoptado el *Marco de Soluciones Duraderas*, ¹⁰ el cual aporta una herramienta integral para la determinación de soluciones, este marco todavía no sirve como herramienta práctica para la mayoría de los gobiernos. Se requiere mayor trabajo para orientar tanto a los gobiernos como a los actores internacionales sobre cómo adaptar el marco a los contextos nacionales específicos.

A falta de la participación de los actores del desarrollo, los humanitarios enfrentan a menudo la necesidad de trabajar con los desplazados internos durante muchos años y, sin embargo, están restringidos en la planificación del uso eficiente de recursos para un ciclo de financiamiento superior a un año. En este sentido, uno de los impedimentos a la planificación y acción de largo plazo en situaciones de desplazamiento prolongado es el ciclo de financiamiento de corto plazo de los gobiernos donantes. El desembolso anual de fondos favorece la programación de corto plazo (suele consistir en alguna forma de operaciones de 'atención y mantenimiento') en lugar de

_

¹⁰ http://www.brookings.edu/research/reports/2010/04/durable-solutions.

las acciones de más largo plazo que se requieren para apoyar las soluciones al desplazamiento. Algunos donantes han empezado a cambiar este marco temporal y hay que promover tales cambios.

- 4.1 El IASC tiene que evaluar el grupo temático de Recuperación Temprana, exigir que el PNUD rinda cuentas, considerar si ese grupo puede fortalecerse o no, y de ser negativa, establecer sin demora otra modalidad para garantizar una transición de la respuesta humanitaria a la acción de desarrollo.
- 4.2 El Secretario General de la ONU también debe pedir una rendición de cuentas al Grupo de Trabajo Temático sobre Recuperación Temprana respecto del progreso en la implementación de su Decisión de 2011¹¹ sobre Soluciones Duraderas, en la cual dio la instrucción a los Coordinadores Residentes y Humanitarios, con el apoyo del Grupo de Trabajo Temático sobre Recuperación Temprana y ACNUR, de elaborar estrategias para soluciones duraderas de los desplazados internos.
- 4.3 Los actores del desarrollo, como el Grupo Banco Mundial y el Grupo de Desarrollo de la ONU, deben elaborar políticas concretas para apoyar las soluciones del desplazamiento interno y considerar cómo se puede aumentar la escala de los proyectos piloto, como los de Solutions Alliance y los emprendidos por el Banco Mundial.
- 4.4 Los grupos temáticos de protección deben convocar a reuniones con las autoridades de gobierno, los actores del desarrollo y (donde existen) los grupos temáticos de recuperación temprana para revisar el *Marco para Soluciones Duraderas* y adaptarlo e instrumentarlo de acuerdo con el contexto particular de modo que sirva como una herramienta efectiva para encontrar soluciones. Esto debe formar parte íntegra de la planificación estratégica.
- 4.5 Hay que alentar a los organismos donantes a tomar decisiones de financiamiento para programas humanitarios basados en ciclos trienales a no ser y hasta que los actores del desarrollo sean activos en situaciones de desplazamiento prolongado.

5. Reflexionar a fondo sobre el desplazamiento prolongado.

Es la responsabilidad de las autoridades nacionales de crear las condiciones y apoyar los mecanismos mediante los cuales los desplazados internos pueden encontrar soluciones duraderas a su desplazamiento. Y sin embargo la característica predominante del desplazamiento interno en el año 2014 es su naturaleza prolongada. Simplemente no se están encontrando soluciones y los gobiernos nacionales no parecen estar dispuestos a asumir un papel protagónico en la solución del desplazamiento.

...ya ha llegado el momento de pensar en forma más radical.

¹¹ http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/SG-Decision-Memo-Durable-Solutions.pdf.

En este estudio se detectó cierta autocomplacencia, inercia, y cansancio en la respuesta internacional a situaciones de desplazamiento interno de larga data. Dado el impacto de las crisis prolongadas sobre la capacidad del sistema humanitario para responder a nuevas emergencias y el fracaso a lo largo de los últimos 25 años de una efectiva colaboración entre actores humanitarios y del desarrollo para encontrar soluciones al desplazamiento prolongado, ya ha llegado el momento de pensar en forma más radical. Tal vez se requiera una resolución de la ONU que fije plazos para los actores humanitarios después de los cuales se esperaría que los organismos del desarrollo se hicieran cargo (y rindieran cuentas de los resultados). O quizás corresponda establecer una nueva agencia de la ONU para 'transiciones' – puede ser una organización híbrida que incluya personal de las agencias humanitarias, del desarrollo y de paz, encomendada con la labor de apoyar las transiciones y encontrar soluciones. O tal vez sea conveniente que la ONU organice una campaña mundial – como el Año Mundial del Refugiado en 1960 – para poner fin al desplazamiento prolongado de los millones de desplazados internos y refugiados que llevan más de un año en desplazamiento. O quizás se deban organizar iniciativas regionales - al estilo de CIREFCA (Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos) o el Plan de Acción Integral -mediante las cuales diversos socios (gobiernos nacionales, actores internacionales, sociedad civil) se movilizan para contribuir su parte a encontrar soluciones duraderas para quienes sufren los efectos del desplazamiento prolongado. Todas estas ideas requerirían una gran inversión de tiempo, energía y fondos – y sin embargo los costos de seguir dedicando la mayor parte de los recursos humanitarios del mundo, año tras año, a asistir a las personas en desplazamiento prolongado son muy altos.

Con la falta de soluciones y con la prolongación de los conflictos en años recientes, la acción humanitaria ha seguido una admirable política de quedarse en el lugar de los desplazados entregándoles ayuda contra viento y marea en medio de situaciones de conflicto continuadas. Esta política pone énfasis en la importancia de encontrar cómo continuar con los programas humanitarios y evitar el cierre de los programas y la evacuación del personal cuando se estima que los riesgos de seguridad son demasiado altos. Es una política noble que se viene siguiendo en países difíciles como la RDC y Somalia. No obstante, la práctica tiene su costo operacional, particularmente



Madre e hijo de Mosul en sitio de desplazamiento en Koysinjaq, Iraq (OIM. Taryn Fivek. 15 de septiembre de 2014)

cuando la misma se extiende a lo largo de muchos años. La decisión de permanecer en el terreno a veces ha comprometido los estándares aplicados en la entrega de asistencia, lo cual ocasionaba situaciones de gestión débil del programa, deficiente seguimiento y control del programa, e informes deliberadamente falsos o inexactos sobre los resultados del programa. Es delicado pero necesario hablar de comprometer las operaciones, particularmente en vista de la revisión de las operaciones de la ONU en Sri Lanka, a fin de asegurar la rendición de cuentas en las decisiones humanitarias y las concesiones que se hacen para poder continuar las operaciones. Existe una tensión fundamental entre el "imperativo humanitario" por un lado, y las "normas humanitarias" por el otro lado, la cual se destacó particularmente en el estudio de caso sobre Somalia, pero sin

duda tiene una aplicación más amplia. Dadas las dificultades de llevar a cabo operaciones humanitarias en situaciones de conflicto abierto, probablemente sea necesario ponderar ambos extremos para poder seguir adelante. No obstante, debe haber una oportunidad o mecanismos establecidos para que los actores humanitarios puedan distanciarse un poco para tomar otra perspectiva y recapacitar si un determinado programa humanitario debe continuar o no.

- 5.1 Se insta al Grupo Temático Mundial de Protección, IASC, ACNUR y OCAH (particularmente en la planeación de la Cumbre Mundial Humanitaria), en conjunto con el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, crear foros y dedicar energía a reflexionar a fondo sobre las acciones necesarias para tratar el desplazamiento prolongado. Y el Secretario General debe dar impulso y ejercer liderazgo en la implementación de su marco de 2011 para poner fin al desplazamiento.
- 5.2 En los países donde la inseguridad prevaleciente implica que las operaciones no pueden ser monitoreadas de manera adecuada, se deben sostener conversaciones en forma regular entre el grupo temático, el coordinador humanitario, y los altos funcionarios de la sede de los organismos humanitarios (quizás ACNUR y OCAH) para determinar si la acción humanitaria debe continuar o no.
- 5.3 El sistema internacional humanitario, incluidos los gobiernos donantes, deben realizar un análisis puntual sobre cómo el enfoque de grupos temáticos puede funcionar o debe funcionar en situaciones que representan riesgos de seguridad excepcionalmente altos y limitado acceso humanitario, como en el caso actual de Somalia, Iraq, Siria y Yemen. El Grupo Temático Mundial de Protección debe considerar el establecimiento de un mecanismo para garantizar la rendición de cuentas en las decisiones humanitarias de continuar las operaciones en contextos peligrosos cuando deben comprometerse los estándares.

6. Dedicar más recursos y creatividad a la recolección de datos sobre los desplazados internos para apoyar las decisiones sobre políticas y programación

Es una tarea inherentemente difícil contar a los desplazados internos y determinar sus necesidades y capacidades, particularmente, en el ámbito urbano donde es todo un desafío incluso identificar quienes son las personas desplazadas internamente. Pero la falta de datos exactos – sobre los números, las características demográficas, las necesidades y las intenciones de los desplazados internos – limita la capacidad de los gobiernos y las instancias de respuesta para adecuar programas específicamente para las desplazadas internamente. También limita nuestra comprensión de las tendencias y la dinámica del desplazamiento. Este estudio reveló, por ejemplo, que es imposible determinar si los



Representantes de la Organización Internacional para las Migraciones registran a desplazados internos en Bangui, República Centroafricana. (OIM, Sandra Black, 2 de marzo de 2014.

desplazados internos son mejor atendidos usando una comparación de indicadores objetivos a lo largo de un período de diez años – v.gr. pobreza, protección, salud, medios de vida. Esto se debe a la falta de datos básicos – así como de datos desagregados por género y edad. Existen incoherencias en la forma en que se recopilan los datos, las cuales están relacionadas con las diferencias conceptuales en las definiciones (v.gr. ¿se cuentan los hijos de los desplazados internos como desplazados internos? ¿Cómo se cuentan los desplazamientos secundarios o múltiples?). Existen dificultades en el monitoreo del desplazamiento a lo largo del tiempo, así como lagunas en los tipos de datos recolectados por los gobiernos nacionales y varias organizaciones internacionales que realizan evaluaciones en momentos diferentes y para propósitos diferentes. Muy a menudo, esta información no se hace pública, lo cual conduce a una escasez de información oportuna y a la duplicación de esfuerzos en la recolección de datos. Si bien existen nuevas tecnologías emocionantes, que ofrecen nueva esperanza para la recolección de datos más exactos y fidedignos, se requiere mayor trabajo (aunque tal vez menos emocionante) sobre cómo los datos se difundirán y se utilizarán, especialmente, por parte de los gobiernos de los países afectados.

- 6.1 Los gobiernos nacionales y los organismos internacionales deben revisar sus métodos existentes de recolección de datos sobre los desplazados internos y considerar formas de mejorar estos métodos. Esto podría incluir:
 - Colaborar con los gobiernos para recolectar datos sobre la situación de los desplazados internos como parte de sus mecanismos existentes, como los censos y las encuestas de población;
 - Trabajar con instituciones de investigación y agencias especializadas para desarrollar herramientas y recopilar datos sobre previsiones del desplazamiento
 - Colaborar con el sector privado para aprovechar la tecnología, como las imágenes por satélite, el uso de datos por teléfono móvil, etcétera, para recolectar datos sobre el desplazamiento con miras a comprender las tendencias y la dinámica del desplazamiento.

6.2 Al diseñar las metodologías y tecnologías para la recolección de datos, agencias especializadas, como el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC) y el Joint Internal Displacement Profiling Service (JIPS) deben trabajar con los usuarios finales de estos datos – las autoridades nacionales y locales y los actores internacionales humanitarios y del desarrollo – para garantizar que los datos recolectados son los que se requieren para promover la protección y soluciones para los desplazados internos.

Casos entremés: Somalia, RDC, y Colombia

Mientras que cada uno de los estudios de caso presenta un panorama completo de los conflictos en los tres países, así como una evaluación de las deficiencias y los logros de los actores internacionales, los siguientes resúmenes se centran más bien en las recomendaciones que surgen de los estudios de caso. Con estos breves resúmenes se pretende abrirles el apetito a los lectores quienes, se espera, se interesen en leer el análisis más sustantivo presentado en los estudios de casos.

SOMALIA

Somalia es el escenario de una de las operaciones de ayuda humanitaria continuas más prolongadas del mundo, datando de finales de la década de los años ochenta. Lamentablemente, muchas características definitorias de la respuesta humanitaria internacional en Somalia — condiciones de extremo peligro, trabajadores humanitarios como blancos deliberados, amenazas terroristas, desplazamiento prolongado de la población mezclado con nuevas rondas de convulsión social, fragmentación de la autoridad del gobierno, operaciones de paz fracasadas o problemáticas, programación remota —se hacen más comunes en las operaciones humanitarias por todo el mundo para el año 2014. El número de desplazados internos en Somalia se ha triplicado en el último decenio y, en la actualidad, la cifra se estima en 1.1 millones de personas.

La situación humanitaria en Somalia en 2014 es dura, peligrosa, altamente vulnerable, frágil operacionalmente, monitoreada con poco rigor, susceptible de manipulación, e insuficientemente financiada. Los desafíos particulares para los actores humanitarios incluyen:

- Tratar con un gobierno fragmentado que ha desarrollado buenas políticas en papel pero sin posibilidades de implementación efectiva
- Trabajar en un marco operacional de peligro extremo
- Enfrentar la ambivalencia humanitaria y las bajas expectativas que aflora en al menos cuatro aspectos:
 - Ambivalencia respecto del punto de equilibrio correcto entre la seguridad del personal y la calidad de la programación
 - Ambivalencia respecto de la eficacia humanitaria cuando todo se conspira en su contra
 - o Ambivalencia respecto del nuevo gobierno nacional
 - o Ambivalencia respecto de la integridad de los esfuerzos humanitarios
- Trabajar en un contexto en el que la ayuda humanitaria no es neutral y el alineamiento de

la ONU entre programas humanitarios y actividades político-militares es incómodo para las organizaciones de ayuda pero es una condición inmutable del trabajo humanitario.

La jerarquía de la ONU tiene mayor conciencia e interés en los problemas del desplazamiento de la población en Somalia que lo que tenía diez años atrás, aunque el hecho de que las agencias de la ONU están divididas entre Mogadiscio y Nairobi es para muchos como una piedra en el zapato. Aunque el sistema de grupos temáticos está funcionando, se tiene la impresión de que las agencias humanitarias han incurrido en el hábito peligroso de focalizarse en las necesidades de asistencia prolongada de Somalia, mientras que responden en forma lenta a las necesidades urgentes que son



Un hombre somalí descansa sobre un saco de ayuda alimentaria. (ONU Foto, Tobin Jones, 12 de noviembre de 2013).

más imperiosas y requieren de una respuesta prioritaria rápida. El grupo temático de protección ha adolecido de discontinuidad en el liderazgo, pero es importante destacar que el impacto de las iniciativas de protección en Somalia se caracteriza por minúsculos incrementos a lo sumo. Entre los principales desafíos se incluye abordar el desvío de ayuda y los llamados porteros, así como responder a las poblaciones de desplazados internos cambiantes, debido a las tendencias hacia el desalojo, la reubicación y el retorno. Otras áreas que requieren de atención continuada son la violencia basada en género y la protección infantil, así como el establecimiento de enlaces humanitarios con iniciativas de desarrollo de largo plazo, como el proyecto piloto actual de Solutions Alliance. Los líderes humanitarios expresan optimismo de que la iniciativa del Nuevo Trato (New Deal) del gobierno de Somalia, la cual destaca la estabilización y los objetivos de desarrollo de largo plazo, sirva de vehículo para una coordinación más efectiva entre las agencias humanitarias y los expertos en desarrollo.

En cuanto al financiamiento, Somalia ha recibido el 65 por ciento de los fondos solicitados para el país en años recientes mediante el Procedimiento de Llamamientos Unificados (Consolidated Appeals Process) y/o el Plan de Respuesta Estratégica (Strategic Response Plan). Aunque Somalia aun no llega a ser el "hijastro abandonado" del sistema humanitario que algunos afirman que es, la lucha por el financiamiento adecuado ha intensificado en forma notable en años recientes.

Recomendaciones específicas para Somalia

- 1. El personal humanitario internacional, particularmente el personal de las agencias líder del grupo temático, debe continuar regresando a Mogadiscio tan pronto que se pueda en función de análisis favorables de seguridad. Las conversaciones y las decisiones del grupo temático deben cambiar desde Nairobi hacia Mogadiscio.
- 2. Las ONG internacionales deben colaborar más estrechamente con la Unidad de Gestión de Riesgo de la ONU, la cual evalúa el riesgo de corrupción antes de firmarse los contratos con las compañías y organizaciones locales.

- 3. Las agencias humanitarias, en estrecha colaboración con el Coordinador Humanitario, deben dar alta prioridad a la creación de un plan de reubicación que proteja a los desplazados internos de los desalojos arbitrarios y la explotación y, al mismo tiempo, aborde los deseos legítimos del gobierno somalí de racionalizar los caóticos asentamientos de desplazados internos de Mogadiscio. Los donantes deben estar preparados para apoyar esta iniciativa.
- 4. El ACNUR debe, con más alta prioridad, instalar un coordinador dedicado a tiempo completo al grupo temático de protección. El coordinador debe tener su base en Mogadiscio a la mayor brevedad.

REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO (RDC)

Durante más de dos decenios, una gran cantidad de personas en la RDC ha sido desplazada de su hogar, en muchos casos en repetidas ocasiones, como consecuencia de conflicto persistente. Tan crónicas han sido las oleadas de violencia a lo largo de los años que el desplazamiento ha tocado a casi todos los habitantes de las provincias orientales. No obstante la variación en las estadísticas, el número de desplazados internos en general ha rondado la marca de dos millones durante más de una década, y se estima que hay 2.6 millones de desplazados en 2014 – la mayoría de los cuales no viven en asentamientos



Una desplazada interna en el campamento de Bompata en la RDC(ONU. Foto, Marie Frechon, 11 de marzo de 2007).

sino que se encuentran dispersos entre la población local.

No cabe duda que la continuada presencia de las organizaciones internacionales en la RDC a lo largo del último decenio ha ayudado a salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Lamentablemente, los resultados de las iniciativas internacionales de largo plazo en el país no han podido progresar más allá de los objetivos humanitarios más limitados y, aún así, la respuesta urgente nunca ha podido satisfacer en forma adecuada las extensas necesidades de las poblaciones afectadas por la guerra. A pesar de una presencia constante en el país durante muchos años, las intervenciones humanitarias a menudo han sido inconstantes y demasiado escasas para atender las diversas necesidades de los grupos vulnerables en la RDC y no han sido suficientemente ágiles para brindar ayuda urgente verdaderamente rápida a las personas recién desplazadas.

Los esfuerzos internacionales militares y políticos para poner fin al conflicto también han tropezado con impedimentos. Tras unos 15 años de despliegue bajo los auspicios de un mandato reforzado progresivamente, las fuerzas de paz de la ONU actualmente conocidas por las siglas MONUSCO (antiguamente MONUC) sólo han tenido un éxito parcial en la neutralización de las múltiples facciones armadas que son partes del conflicto y han tenido grandes dificultades en proteger de manera efectiva a los millones de civiles atrapados en el fuego cruzado.

El potencial de nuevas pugnas y desplazamientos no es la única preocupación humanitaria. La falta de visión y financiamiento para los tipos de actividades más adecuadas para asistir a las personas en situación de desplazamiento prolongado es también preocupante. No hay soluciones duraderas para los desplazados internos en los campamentos y la comunidad internacional nunca ha seguido de cerca la situación de la mayoría de los desplazados internos que viven dispersos con familias de acogida. Durante mucho tiempo, el gobierno ha sido el objeto de críticas por carecer de la capacidad técnica, los recursos financieros, y la voluntad política de atender las necesidades de quienes se encuentran desplazados crónicamente en el país, aunque desde 2009 viene trabajando para implementar un *Plan de Estabilización y Reconstrucción* en las zonas afectadas por conflicto. Bien que el gobierno ha tomado algunas medidas para mejorar la estabilidad y protección de civiles y ha establecido estructuras nacionales para la respuesta a los desplazados internos, los esfuerzos actuales distan mucho de adecuados.

Como en el caso de Somalia, no cabe duda que la misión integrada en la RDC ha disminuido las percepciones de imparcialidad de la acción humanitaria.

Como en el caso de Somalia, no cabe duda que la misión integrada en la RDC ha disminuido las percepciones de imparcialidad de la acción humanitaria. Desde 2004, se estima que el financiamiento anual para las actividades humanitarias ha oscilado entre USD \$225 millones y USD \$740 millones pero la marcada reducción en las contribuciones de los donantes que se registró en 2014 es causa de gran preocupación en la RDC.

Año tras año, los esfuerzos internacionales se concentran en la entrega de ayuda de corto plazo y apenas recientemente en las transiciones. La coordinación de los grupos temáticos ha ofrecido mayor visibilidad a los problemas específicos de sectores, una plataforma común para la incidencia frente a representantes del gobierno, no gubernamentales, y MONUSCO, y un foro para el intercambio de información y el establecimiento de estándares. La asistencia internacional en la RDC sigue concentrada mayoritariamente en los desplazados internos que viven en campamentos, en parte según algunos, debido a que estas personas son las más visibles y más fáciles de acceder. Durante el transcurso de su larga intervención en la RDC, la comunidad internacional ha tomado pocas acciones para fortalecer la autonomía de los desplazados que viven en un estado constante de inseguridad. Al mismo tiempo, no ha podido hacer transición hacia soluciones duraderas para los desplazados internos, ante el conflicto prolongado y la ausencia consiguiente de actores del desarrollo. Como consecuencia, los desplazados internos siguen tan vulnerables y dependientes de la ayuda hoy por hoy que lo que eran una década atrás. En el contexto de la crisis prolongada, la comunidad internacional se encuentra en una "tierra de nadie," ni operando en un contexto tradicional de emergencia ni caminando hacia un contexto más transicional en el que los actores del desarrollo podrían hacerse cargo. Sin duda, las acciones humanitarias necesitan volver a dinamizarse y perfeccionarse para poder responder mejor a los nuevos choques y desplazamientos.

Recomendaciones específicas para la RDC

- Las funciones básicas de respuesta urgente para responder a nuevos desplazamientos deben revigorizarse y perfeccionarse mediante una presencia mayor del personal en el campo, comunicación de alertas más rápida, y mecanismos de financiamiento más ágiles.
- 2. A fin de reforzar el espacio humanitario, se debe considerar mayor apoyo de alto nivel al papel del Coordinador Humanitario, por ejemplo, designando un coordinador adjunto de alto nivel para dirigir su atención hacia cuestiones humanitarias, tal vez con base en Goma.
- 3. La respuesta a los desplazados internos debe ser diversificada más allá de la provisión de ayuda urgente para incluir el fortalecimiento de resiliencia y el apoyo a estrategias autóctonas de adaptación.

- 4. Hay que lanzar una campaña intensiva de incidencia para crear una comprensión y enfoque común a las soluciones duraderas para los desplazados internos con el gobierno nacional, MONUSCO, los actores humanitarios y las organizaciones del desarrollo multilaterales.
- 5. Hay que ejercer una presión más robusta en el gobierno y los actores nacionales para que cumplan con sus responsabilidades de protección y asistencia a los desplazados internos en todas las etapas del desplazamiento.

COLOMBIA

Colombia es un país de paradojas. Si bien el número de desplazados internos ha aumentado de 2 millones en 2004 a más de 6 millones en 2014 (y actualmente se clasifica en segundo lugar sólo detrás de Siria en la escala de desplazamiento), el gobierno ha tomado medidas admirables no sólo para responder a las necesidades de los desplazados internos, sino también para poner fin al conflicto de larga data con los grupos de guerrilla. El gobierno quizás ha desarrollado el sistema legal más completo para los desplazados internos, la Corte Constitucional ha desempeñado un papel admirablemente firme y



Un niño colombiano desplazado (Save the Children, 30 de noviembre de 2012).

enérgico en la protección de los desplazados internos y las organizaciones de sociedad civil en Colombia figuran entre las más fuertes del mundo. No obstante, algunas partes del país, incluidas partes de grandes centros urbanos, siguen inaccesibles a los actores humanitarios y al estado. Las bandas criminales (BACRIM), los paramilitares, los grupos del narcotráfico, los carteles, y otros actores no estatales se han convertido en las principales causas del desplazamiento y presentan desafíos particulares a los actores humanitarios. El desplazamiento dentro de las ciudades, por ejemplo, va aumentando como consecuencia de la violencia perpetrada por las bandas criminales y otros actores no estatales.

Colombia presenta una paradoja para la comunidad internacional también. Las agencias humanitarias internacionales tienen una presencia en Colombia desde hace varias décadas, donde gestionan programas ambiciosos y despliegan centenares de personal. Pero, a diferencia de otros casos de desplazamiento masivo en los que le corresponde a la comunidad internacional el papel de proveer de asistencia a los desplazados – y en muchos casos, sustituir al estado – Colombia tiene un estado fuerte y el papel de los actores internacionales es apoyar al gobierno. A nivel conceptual, la relación entre los actores internacionales y un estado fuerte es difícil con una tensión inherente entre apoyar al gobierno y realizar el trabajo humanitario independiente. En la actualidad, los aproximadamente USD \$1,000 millones por año que gasta el gobierno eclipsa con mucho las contribuciones anuales internacionales de alrededor de USD \$60 millones.

En general, los desplazados internos tienen mejor situación en Colombia que la que tenían diez años atrás—pero esto se debe en gran medida a una importante sentencia judicial en 2004, la cual obligó al Estado a responder de manera más robusta.

El estudio de caso llegó a la conclusión de que en general los desplazados internos tienen una situación mejor que la que tenían diez años atrás—pero esto se debe en gran parte a una importante sentencia judicial en 2004, la cual obligó al Estado a responder de manera más robusta. En la actualidad los desplazados internos son reconocidos formalmente como víctimas del conflicto armado con derecho a reparaciones. Sin embargo, en el proceso de desarrollar políticas para las victimas, las vulnerabilidades particulares asociadas con el desplazamiento interno se están haciendo menos visibles.

La reforma humanitaria y los grupos temáticos posiblemente hayan ayudado a mejorar la coordinación realizada por los actores internacionales en algunas zonas (aunque la coordinación sectorial existente, por lo general, ha funcionado bien desde el año 2004). Salvo el Programa Mundial de Alimentos y un programa de asistencia bastante limitado del CICR, las agencias humanitarias no prestan asistencia directa a los desplazados internos.

Bien que los desplazados internos están en mejor situación en cuanto a asistencia, aún hay importantes deficiencias en la prevención, la protección y las soluciones. Las soluciones dependen de la seguridad (lo cual se hace más complejo con la proliferación de actores armados) y frecuentemente dependen también de complejos procesos en torno a la tierra y la tenencia, ya sea en la comunidad de origen o en las comunidades de residencia de los desplazados internos. Aunque las leyes, políticas e instituciones nacionales están bien desarrolladas, existe un vacío universalmente reconocido al nivel municipal/provincial donde la falta de voluntad política, recursos financieros, capacidad de gestión y, en algunos casos, la existencia de corrupción, todo limita la implementación de estas leyes y políticas. También es probable que los problemas relacionados con la reforma del sector seguridad tengan un impacto importante en las soluciones para los desplazados internos – un área en la que los actores humanitarios sólo se han involucrado en forma marginal. Mientras toda la atención – del gobierno, los actores internacionales, la sociedad civil, y de los desplazados internos/víctimas – está centrada ahora en el proceso de paz, la violencia en efecto puede aumentar – al menos en el corto plazo – tras la firma de los acuerdos de paz. El gobierno colombiano, comprensiblemente, pretende cerrar el expediente del desplazamiento y está destinando apreciables recursos al apoyo de las víctimas, incluidos los desplazados internos, para encontrar soluciones.

Recomendaciones específicas para Colombia:

- Los actores humanitarios y del desarrollo internacionales y colombianos deben interactuar de manera mas deliberada con las fuerzas armadas y la policía y abordar cuestiones más amplias de la reforma del sector seguridad para garantizar que tales esfuerzos apoyen soluciones al desplazamiento.
- 2. Los actores humanitarios y del desarrollo tanto internacionales como colombianos deben priorizar el involucramiento de las autoridades municipales en el apoyo a las soluciones al desplazamiento y considerar soluciones que no sean el retorno de los desplazados a su hogar.
- 3. En vista de la histórica ley sobre restitución de tierras, la Unidad de Víctimas del Gobierno (quizás en asociación con una agencia internacional) debe dedicar atención a la evaluación de la relación entre la condición de víctima, el desplazamiento, y la vulnerabilidad para poder asegurar que los programas establecidos para asistir a las

- víctimas satisfagan las necesidades particulares de los desplazados y otros grupos vulnerables.
- 4. Las agencias del desarrollo tanto internacionales como colombianas deben revisar los planes, las políticas y las estrategias vigentes del desarrollo, no sólo a través de un lente 'postconflicto' sino también desde la perspectiva de su capacidad de apoyar las soluciones al desplazamiento.
- 5. La comunidad internacional debe revisar las debilidades actuales en los grupos temáticos de protección y recuperación temprana y, si se estima que no agregan valor a los mecanismos de coordinación existentes, considerar alternativas.
- 6. La comunidad internacional debe usar los procesos de planificación estratégica para conversar sobre el papel de los actores internacionales tanto en el apoyo como en el mantenimiento de una perspectiva crítica independiente del gobierno.

B Project on Internal Displacement

1775 Massachusetts Ave, NW
Washington, DC 20036
USA
idp@brookings.edu
@BrookingsIDP