

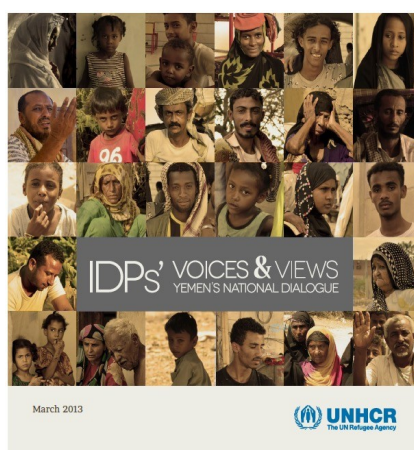
## FORMULACIÓN DE LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO

# SESIÓN 4: CÓMO ORGANIZAR UN PROCESO PARTICIPATIVO

## CÓMO INVERTIR EN UN PROCESO CONSULTIVO

El desarrollo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno es un proceso en el que vale la pena invertir por las siguientes razones:

1. Es una oportunidad para que el gobierno demuestre su enfoque para cumplir su responsabilidad primaria y fortalecer su capacidad.
2. Reúne a todos los involucrados en el tratamiento del desplazamiento interno en el país en cuestión.
3. Genera discusiones entre todos los participantes del proceso y proporciona oportunidades de promoción.
4. Ayuda a resolver malentendidos y llega a un acuerdo sobre conceptos, definiciones y nociones fundamentales.
5. Ayuda a identificar un camino común a seguir para resolver el desplazamiento.
6. Da a los desplazados internos y a otras comunidades afectadas por el desplazamiento un papel activo y la oportunidad de contribuir, ayudando a contrarrestar su sentido de desesperanza y frustración.
7. Es una excelente oportunidad para involucrar a donantes.
8. Es un ejercicio de aprendizaje para todos los involucrados.
9. El resultado dará forma al contenido del instrumento y las perspectivas de éxito de su aplicación.<sup>1</sup>



### PARTICIPACIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y BUENAS PRÁCTICAS: DIÁLOGO NACIONAL DE YEMEN

“Los desplazados internos están entre los grupos de partes interesadas cuyas voces y opiniones son de suma importancia para incluir en el Diálogo Nacional ... Los desplazados internos tienen un interés directo en la resolución de los conflictos que los desarraigaron para que puedan encontrar una solución duradera ... Garantizar que las voces y opiniones de los desplazados internos puedan ser escuchadas en la Conferencia del Diálogo Nacional es esencial para la inclusión del proceso y su relevancia para el medio millón de yemeníes que han sido desplazados internamente. Como destacó recientemente el Secretario General de la ONU: «Un proceso de consolidación de la paz exitoso debe ser transformador y debe crear espacio para un conjunto más amplio de actores, que

<sup>1</sup> IDMC-NRC/Brookings-LSE, National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development [Instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno: una guía para su desarrollo], agosto de 2013, disponible en: <http://goo.gl/GXab9D>

Incluye pero no se limita a los representantes de los desplazados internos, para participar en el proceso público de toma de decisiones sobre todos los aspectos de recuperación y gobernanza posconflicto». La participación y el diálogo mejoran el control nacional y hacen uso de los recursos y los conocimientos para la consolidación de la paz existentes en las sociedades que salen de un conflicto».

Para facilitar la inclusión de las voces y las opiniones de los desplazados internos en el Diálogo Nacional, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) organizó una serie de debates con grupos selectos y otras consultas con los desplazados internos en todo Yemen. Estas consultas fueron convocadas por ACNUR en 2012 como parte de un proyecto más amplio de las Naciones Unidas, apoyado por la Oficina de la ONU de Apoyo a la Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz. Uno de los objetivos de este proyecto fue empoderar a las partes interesadas, particularmente a la sociedad civil, jóvenes, mujeres y desplazados internos para que puedan participar de forma significativa en el Diálogo Nacional. Desde agosto hasta octubre de 2012, ACNUR facilitó 30 debates con grupos selectos con desplazados internos en Aden, Amradh, Haradh y Saná. Los resultados de estos debates fueron analizados más detenidamente y validados en talleres regionales con desplazados internos en Aden, Amradh y Saná, en noviembre y diciembre. En total fueron consultados 3.646 desplazados internos, incluidas 1.483 mujeres ...

Entre los elementos clave que los desplazados internos enfatizaron se encuentran:

- La seguridad y la seguridad de los civiles deben estar garantizadas por todas las partes en todas las etapas del desplazamiento, en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
- El gobierno debería elaborar un marco nacional jurídico y de políticas para responder al desplazamiento interno y resolverlo;
- Se deben establecer sistemas de alerta temprana como también planes y mecanismos de preparación y respuesta a desastres a nivel nacional y local para responder al desplazamiento causados por desastres naturales y conflictos;
- Mayor atención a preocupaciones específicas de las mujeres, los niños, las personas mayores en situación de riesgo y otros grupos de desplazados internos con vulnerabilidades específicas;
- Se debe mejorar el intercambio de información y las consultas con los desplazados internos, en particular informar a los civiles sobre las situaciones de conflicto en curso, hacer participar a los desplazados internos en el diseño y prestación de programas de asistencia y garantizar que los desplazados internos tengan información adecuada sobre las condiciones de los lugares de posible regreso;
- Restitución de la vivienda, tierra y propiedad o, si no es posible, compensación mediante el establecimiento de un mecanismo para este fin; no queremos solamente alimento y otro tipo de asistencia de las organizaciones internacionales, queremos regresar a nuestros hogares y pueblos». <sup>2</sup>

## PROCESO DE DOS AÑOS EN AFGANISTÁN

El 25 de noviembre de 2013, el gobierno de Afganistán aprobó una política nacional en materia de desplazados internos que había estado elaborando durante casi dos años. El entonces presidente, Hamid Karzai, puso en marcha el proceso cuando creó un grupo de trabajo que incluía al Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés) y a la Autoridad de Gestión de Desastres Naturales de Afganistán (ANDMA, por sus siglas en inglés) con el fin de hacer algo sobre la situación de los desplazados internos del país.

El grupo de trabajo formó un equipo para la formulación de políticas para dar apoyo al MoRR, organizó una visita del relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, involucró a un experto externo para que ayudara en el trabajo y llevó a cabo un taller nacional de carácter consultivo en julio de 2012, al que siguió la primera ronda de consultas provinciales dos meses después. En octubre de 2012, ProCap secundó al funcionario superior de protección de ACNUR para desempeñarse como asesor del proceso de consultas y del proyecto de la política. <sup>3 4</sup>

<sup>2</sup> UNHCR, IDPs' voices and views: Yemen's national dialogue [ACNUR, Voces y opiniones de los desplazados internos: diálogo nacional de Yemen], marzo de 2013, disponible (en inglés) en: <http://goo.gl/3FmKfM>

<sup>3</sup> Forced Migration Review, An IDP Policy for Afghanistan: from draft to reality [Una política sobre desplazados internos para Afganistán: del proyecto a la realidad], mayo de 2014, disponible (en inglés) en: <http://goo.gl/uQW7od>. La versión en español de esta publicación está en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38002/1/RMF\\_46.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38002/1/RMF_46.pdf)

<sup>4</sup> El Protection Standby Capacity Project [Proyecto para crear capacidad de reserva en materia de protección] es una iniciativa interinstitucional creada para desarrollar capacidad de las partes interesadas y mejorar las respuestas de protección humanitaria, para mayor información ver: <https://goo.gl/GVIRmn>

*“El grupo de trabajo sobre políticas relativas a los desplazados internos: Un grupo amplio de miembros. El grupo de trabajo sobre políticas relativas a los desplazados internos es parte de un proceso inclusivo que reúne a las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales nacionales e internacionales y a las agencias de la ONU. Los miembros de ONU-Hábitat, PNUD y MRRD confirman el compromiso de los actores del desarrollo. La participación y la implicación del proceso por parte del gobierno se refleja en miembros gubernamentales firmes (más del 50% de los miembros). Entre los miembros del Grupo de trabajo sobre políticas relativas a los desplazados internos: se encuentran la Oficina de Asuntos Administrativos del Presidente, la Oficina de la Primera Dama, MoRR, MRRD, IDLG, AIHRC, ANDMA, ACNUR, ONU-Hábitat, OCHA, OIM, NRC y el Grupo de Protección de Afganistán (APC, por sus siglas en inglés). El grupo de trabajo sobre políticas relativas a los desplazados internos es parte del grupo nacional de trabajo sobre los desplazados internos copresidido por MoRR y ACNUR”.<sup>5</sup>*

## PRINCIPALES DESAFÍOS

El funcionario superior de protección designado para apoyar el proceso realizó las siguientes observaciones.<sup>6</sup>

**“CAPACIDAD Y COMPROMISO DEL GOBIERNO:** Aunque el MoRR contaba con cientos de empleados tanto en Kabul como en las provincias, su capacidad real era baja, con capacidades o conocimientos legales insuficiente para redactar una política. Resultó extremadamente difícil involucrar a los distintos ministerios para que hicieran contribuciones a la política, aunque algunas de las contribuciones se obtuvieron por medio de reuniones bilaterales individuales. La corrupción endémica en los departamentos del gobierno fue, y sigue siendo, un obstáculo grave para el progreso eficiente.

**LOGRAR PARTICIPACIÓN MÁS AMPLIA:** El Grupo de trabajo sobre políticas relativas a los desplazados internos, formado para asistir a MoRR en el proceso de consultas y redacción, era un grupo pequeño conformado mayormente por agencias humanitarias internacionales. Los intentos de hacer participar a la Comisión de Derechos Humanos de Afganistán, a ACBAR (Agency Coordinating Body for Afghan Relief) [Órgano de Coordinación Institucional para el Socorro al Afganistán] o a las ONG nacionales de Afganistán no tuvieron éxito. Hubo contribuciones de un número reducido de grupos que fueron abordados específicamente, en particular aquellos involucrados en la investigación, como la TLO (oficina de enlace, por sus siglas en inglés) y Samuel Hall, pero estos fueron excepcionales. Además, la situación de seguridad y el acceso limitado en muchas regiones hicieron difícil lograr la participación de los gobernadores y otros funcionarios locales a nivel provincial, esenciales para la aplicación.

**REPRESENTACIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS:** Celebrar consultas con los desplazados internos fue particularmente difícil porque generalmente no tienen estructuras representativas para agruparse o expresar sus opiniones. Por consiguiente, aunque se realizaron reuniones con muchos grupos de desplazados internos, los debates pocas veces fueron más allá de las necesidades concretas específicas de un grupo particular, como el agua, los alimentos, el cuidado de la salud, la educación y el empleo.

### TRATAMIENTO DE PROBLEMAS CLAVE

Elaborar un documento que tratara las complejidades de los problemas clave en Afganistán demostró ser un gran desafío. Lo más significativo fue el hecho que, aunque gobernadores, alcaldes y otras autoridades querían que se abordara el problema de los desplazados internos, la única solución que podían ver era el «regreso». La noción de una integración local o reasentamiento simplemente no estaba en su agenda y la idea de darle tierra de otra provincia a un desplazado interno demostró ser un concepto difícil. La política sobre desplazados internos dejó claro que las tres soluciones duraderas tenían que ser aceptadas y que la integración local era particularmente importante para los casos de desplazamientos prolongados y para los repatriados que no pueden regresar a sus lugares de origen.

---

<sup>5</sup> Samuel Hall Consulting, National Policy on IDPs in Afghanistan: from policy to implementation [Política nacional sobre desplazados internos en Afganistán: de la política a la aplicación], 2015, disponible (en inglés) en: <http://goo.gl/RKSG88>

<sup>6</sup> Forced Migration Review, An IDP Policy for Afghanistan: from draft to reality [Una política sobre desplazados internos para Afganistán: del proyecto a la realidad], mayo de 2014, disponible (en inglés) en: <http://goo.gl/uQW7od>

“La cuestión de quién es un desplazado interno fue y es muy controvertida. Es fácil para los afganos entender y aceptar al desplazado interno por conflicto o por desastres naturales de ocurrencia rápida, pero es mucho más difícil cuando el desplazamiento es como consecuencia de desastres de evolución lenta, en particular por la sequía, ya que en este caso la distinción con los migrantes económicos es confusa. Sin embargo, los repatriados que no pueden regresar a sus lugares de origen y las personas desplazadas como consecuencia de proyectos de desarrollo fueron incluidos como personas de preocupación en esta política.

Las ciudades y los centros urbanos tienen un enorme atractivo para las personas desplazadas porque se considera que ofrecen seguridad, oportunidades de subsistencia y servicios básicos. Sin embargo, el gobierno afgano y la comunidad de desarrollo no han dedicado la consideración o recursos adecuados para abordar la rápida urbanización de Afganistán y, en particular, para abordar las necesidades de los desplazados que se han asentado en asentamientos informales, generalmente en barrios informales en la periferia de las ciudades. La política dirige la atención a este problema, con especial foco en las soluciones según el área, que abarcan no solo a los desplazados internos sino también a los pobres de zonas urbanas en general.

Cualesquiera sean las limitaciones y los desafíos del proceso de redacción, ahora existe una política – una herramienta – que puede ser utilizada para defender los derechos de los desplazados internos, proporcionar orientación sobre el camino a seguir y mejorar la calidad de vida de los afganos desplazados. Sin lugar a dudas, el mayor desafío que los redactores enfrentaron fue la aplicación: cómo asegurar que la política realmente sustentaría la acción, los programas y la legislación y no solo acumularía polvo en el cajón de un burócrata. ¿Quién será responsable de qué? Se invirtió una considerable cantidad de energía en establecer las responsabilidades de los ministerios competentes, los órganos de coordinación y las autoridades locales y provinciales, como también la sociedad civil, la comunidad internacional humanitaria y de desarrollo y otras partes interesadas. Al reconocer que el desplazamiento se manifiesta de distintas maneras en las distintas regiones del país, se asignó a los gobernadores provinciales la responsabilidad primaria de redactar los planes y estrategias de aplicación y se dejó al MoRR la tarea de consolidar estos planes provinciales en uno nacional. Queda por verse cómo esto se desarrollará en la realidad”.