

Incluir a los refugiados y desplazados internos en los sistemas nacionales de datos

Natalia Krynsky Baal

La reciente ratificación de las recomendaciones internacionales acerca de las estadísticas sobre los refugiados y desplazados internos ayudará a sistematizar la inclusión de estos colectivos vulnerables en las políticas nacionales y en los programas de desarrollo. Pero queda mucho trabajo por hacer para que las recomendaciones pasen del papel a la práctica.

En marzo de 2020, días antes de que la COVID-19 confinara Nueva York, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (UNSC, por sus siglas en inglés) aprobó por unanimidad las primeras Recomendaciones internacionales sobre estadísticas de desplazados internos (IRIS, por sus siglas en inglés) del mundo¹. Estas recomendaciones ofrecían un marco para ayudar a los países a mejorar la definición de los desplazados internos y a obtener unas estadísticas de mayor calidad, más comparables y de titularidad nacional sobre esta tan vulnerable población. Son el reflejo de años de arduo trabajo del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos (EGRIS, por sus siglas en inglés), bajo el mandato de la Comisión de Estadística de la ONU, y se basan en el éxito de las Recomendaciones internacionales sobre estadísticas relativas a los refugiados (IRRS, por sus siglas en inglés) de 2018².

Para mejorar la calidad y la comparabilidad de los datos, y lo confiables que sean, es necesario abordar varios retos básicos como unas definiciones claras, unas metodologías transparentes, voluntad política y la capacidad nacional. Este es el caso, en especial, cuando se trata de grupos de población como los desplazados internos, a menudo excluidos o que no se reflejan adecuadamente en los sistemas estadísticos nacionales. Los dos conjuntos de recomendaciones suponen logros significativos para los encargados de la formulación de políticas y para los profesionales que se ocupan de abordar los desplazamientos forzados, ya que, aunque se centran en aspectos puramente técnicos, se incluyen diversas medidas pioneras desde la perspectiva política en el sentido más amplio.

Las IRRS ofrecen unas definiciones claras y un marco estadístico completo para los refugiados y las poblaciones relacionadas (es decir, que engloba a las personas que necesitan protección internacional, a las que han sido refugiadas y a las que regresan a su país tras buscar protección internacional en el extranjero). Si los países y otras partes interesadas pudieran alinear sus propias

definiciones con las de las IRRS sería más fácil comparar los datos entre países y se reducirían notablemente las confusiones entre los diferentes sistemas de notificación. Las IRRS también sirven de orientación a los países sobre cómo se debe medir y analizar la (re)integración de los refugiados en la sociedad, y proporciona un marco para ello. Otro logro de las IRRS se refiere al consenso en las recomendaciones para coordinar las estadísticas oficiales sobre los refugiados que, en la práctica, puede ser un asunto complejo en el que se dejan pasar muchas oportunidades para mejorar la inclusión de los refugiados.

Asimismo, las IRIS pueden cambiar las reglas del juego. Siguiendo una estructura similar, pero abordando un tema sobre el que no existe un marco jurídico definitivo, las IRIS se enfrentaron a un reto más difícil en el que finalmente pudieron proporcionar un marco estadístico que normalizara la terminología y las clasificaciones clave. Por ejemplo, aclararon que a los hijos de padres desplazados internos que hayan nacido tras el desplazamiento no se les debería incluir en la definición, sino que habrían de clasificarse dentro de una categoría de población “relacionada con los desplazados internos”, y recomendaban que la población total de desplazados internos se dividiera en tres subcategorías (desplazados internos en zonas de desplazamiento, en zonas de retorno y en otras zonas de asentamiento).

En cuanto a la compleja cuestión de determinar en qué momento un desplazado interno debe dejar de ser definido como tal, las IRIS también hacen considerables avances. Se basan en los ocho criterios esbozados en el ampliamente aceptado Marco de Soluciones Duraderas del IASC para los Desplazados Internos y en el trabajo realizado por otro grupo interinstitucional de expertos⁴ para distinguir entre dos medidas: en primer lugar, para juzgar el progreso hacia las soluciones duraderas y, en segundo lugar, para determinar cuándo se han superado las vulnerabilidades clave relacionadas con el desplazamiento, de modo que se pueda sacar a las personas desplazadas de

marzo 2021

www.fmreview.org/es/edicion66

las estadísticas demográficas oficiales. Las IRIS ofrecen un marco claro para estas medidas, pero será necesario seguir trabajando para completar su desarrollo, labor que actualmente está llevando a cabo el EGRIS con el apoyo del Centro de Datos Conjunto sobre Desplazamiento Forzado (JDC, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial y ACNUR.

Las IRIS también ofrecen recomendaciones sobre cómo fomentar los esfuerzos de coordinación estadística a nivel nacional e internacional. Entre ellas se incluyen algunas para reforzar las conexiones con los sistemas estadísticos nacionales, establecer plataformas de coordinación técnica y garantizar el control de calidad de los datos de los desplazados internos. Tienen en cuenta el papel de las partes interesadas, nacionales e internacionales, en este proceso.

En conjunto, estas recomendaciones abordan cuestiones políticamente sensibles y operativamente complejas que se repiten en muchos contextos afectados por el desplazamiento, que con frecuencia se ven perjudicados por definiciones incoherentes de soluciones duraderas, informes contradictorios sobre las cifras de desplazamiento y una limitada transparencia en los métodos de producción de datos.

El progreso en todo el mundo

Desde que se aprobaron las IRRS y las IRIS, el apoyo y el reconocimiento dentro y fuera de la comunidad estadística han ido en aumento. Por ejemplo, el Pacto Mundial sobre los Refugiados incluye algunos párrafos sobre datos y pruebas que hacen referencia directa a las IRRS⁵. El Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno ha incluido explícitamente la recopilación, el análisis y el uso de datos en su ámbito de trabajo y se interesa cada vez más por los logros del EGRIS⁶. Y a nivel institucional, muchas organizaciones están identificando activamente oportunidades para integrar las IRRS y las IRIS en sus propios flujos de trabajo en materia de datos y en sus esfuerzos para contribuir a su implementación a nivel nacional. En el JDC, por ejemplo, estamos trabajando con los Gobiernos y las Oficinas Nacionales de Estadística para incorporar aspectos específicos de las recomendaciones a las recopilaciones de datos y hemos hecho de esto un criterio explícito para la financiación.

Muchos países también están tomando medidas para implementar las recomendaciones, aunque todavía queda mucho camino por recorrer. Una breve mirada a algunos ejemplos recientes ayuda a identificar el

aprendizaje y a fundamentar/priorizar las acciones y el apoyo necesarios⁷.

La recopilación de datos: En **Kenia** se incluyó a los refugiados en el censo nacional de 2019 y la Oficina Nacional de Estadística está creando un grupo de trabajo técnico para avanzar a nivel práctico y hacer un seguimiento de los progresos realizados en cuanto a las estadísticas sobre los refugiados y desplazados internos en el país. En **Marruecos**, como parte de la estrategia nacional del Gobierno sobre migración y desplazamiento forzado, los datos sobre los refugiados y las poblaciones relacionadas se recopilan a través de una encuesta específica. Pero además se están incluyendo los módulos de preguntas de las IRRS sobre la identificación de los refugiados en encuestas temáticas, como la de población activa. En **Etiopía**, la Agencia Central de Estadística está trabajando para alinear e integrar la Encuesta Socioeconómica sobre Refugiados en Etiopía en la Encuesta Nacional sobre el Bienestar de las Familias y para incorporar elementos clave de las IRRS en el proceso. En la **República Centroafricana** se están llevando a cabo esfuerzos similares para incluir a la población de desplazados internos en la estrategia de muestreo de una encuesta nacional sobre la pobreza que está prevista realizar, basándose en varias partes de las IRIS. En Europa, **Georgia** también está planificando una serie de medidas para implementar las recomendaciones; entre ellas una evaluación de varias fuentes de datos administrativos para valorar su potencial de producir estadísticas sobre los desplazados internos y permitir vincularlas entre ellas.

La coordinación: Mediante una coordinación más efectiva entre las partes interesadas nacionales e internacionales, se están aclarando (o creando) los vínculos entre las estadísticas sobre desplazamientos forzados y los sistemas nacionales de datos. Mientras tanto, se consolidan las conexiones con las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico (ENDE) y los nuevos marcos jurídicos. En **Ucrania**, el Servicio Estatal de Estadística está trabajando con los miembros del Grupo de Trabajo Técnico sobre Estadísticas de los Desplazados Internos y con ACNUR para desarrollar una hoja de ruta conjunta para la puesta en marcha de las IRIS. Esto incluirá mejoras en el registro nacional de desplazados internos, la incorporación de fuentes de datos complementarias, y su inclusión en el marco nacional para el seguimiento de los progresos del país para alcanzar las metas de los ODS.

En 2020, se ratificó en **Camerún** una nueva ley de estadísticas y la ENDE para 2020-2025. La estrategia busca reforzar las capacidades estadísticas e incluye por primera vez un enfoque explícito sobre el desplazamiento forzado en el país. Mientras tanto, en **Colombia**, se ha aumentado la coordinación entre la Unidad para las Víctimas y la oficina nacional de estadística para mejorar la calidad y la utilidad de las estadísticas sobre los desplazados internos, y se están mejorando las metodologías estadísticas (fundamentadas por el proceso del EGRIS).

¿Y después?

El impulso está creciendo, pero hay que conseguir muchos más resultados si queremos que los refugiados y los desplazados internos se incluyan de manera más sistemática y efectiva en los sistemas nacionales de datos. Las experiencias compartidas por los miembros del EGRIS destacan algunas áreas prioritarias:

La concienciación y la promoción estratégica:

Muchos países que acogen a refugiados o desplazados internos disponen de las capacidades estadísticas necesarias para empezar a implementar las recomendaciones. Pero hay que animarlos —mediante más esfuerzos de concienciación y promoción (incluso exponiendo los primeros signos de impacto)— a que sigan avanzando.

La inversión en las capacidades estadísticas nacionales:

En los casos en los que la capacidad estadística es débil o está sobrecargada, se necesita una inversión permanente para el desarrollo de la capacidad nacional que haga un seguimiento de los progresos hacia el cumplimiento de los ODS y para incluir los datos de los refugiados (y, cuando sea pertinente, de los desplazados internos) en estadísticas sobre migración más generales.

La mejora de la financiación de los datos sobre el desplazamiento forzado:

La financiación más accesible para recabar y gestionar datos sobre el desplazamiento forzado sigue procediendo principalmente de los presupuestos de la ayuda humanitaria que, por su diseño, son cortoplacistas y se centran sobre todo en fundamentar las intervenciones humanitarias. Este patrón debe cambiar para respaldar tanto el fomento de la capacidad de forma permanente como las iniciativas más a largo plazo para la recopilación y gestión de datos, como las encuestas nacionales a las familias y la mejora de los sistemas de datos administrativos.

La adopción de nuevos métodos y fuentes de datos alternativas: Aunque tanto las IRRS como las IRIS incluyen recomendaciones sobre los métodos y fuentes de datos adecuados, se centran menos en otros nuevos o en fuentes de datos alternativas. El rápido avance de las tecnologías y los enfoques alternativos para la recopilación de datos ofrecen unas oportunidades que deberían aprovecharse. Estos esfuerzos se han vuelto aún más urgentes debido a la pandemia de COVID-19, que básicamente ha supuesto un desafío para los métodos tradicionales de recopilación de datos.

Muchas de estas vías se están explorando actualmente como parte de la tercera fase del EGRIS, en 2020-24. Un mandato ratificado por la UNSC obliga al Grupo a respaldar la implementación de las IRRS y las IRIS de forma coordinada durante los próximos tres a cinco años⁸. Dado que cuenta con el apoyo financiero del JDC y del creciente interés de países e instituciones, esta plataforma tiene un enorme potencial. Si la comunidad internacional pudiera aunar esfuerzos en pos de este objetivo común se podrían lograr avances significativos en pocos años. La mejora de las estadísticas oficiales sobre los refugiados y desplazados internos dará sus frutos con relativa rapidez e impulsará el programa de inclusión. Son muchos los retos, pero los pilares fundamentales están ahí.

Natalia Krynsky Baal

nbaal@worldbank.org @NataliaBaal

Oficial Superior de Estrategia y Políticas, Centro de Datos Conjunto sobre Desplazamiento Forzado del Banco Mundial-ACNUR

1. bit.ly/Reliefweb-IRIS
2. Para más información, véase Levakova D et al "El uso de enfoques colaborativos para mejorar los datos acerca de los desplazamientos internos", *Revista Migraciones Forzadas* 65 bit.ly/FMR65-Levakova-et-al
3. bit.ly/Eurostat-IRRS
4. Véase <https://inform-durablesolutions-idp.org>; véase también Beyani C, Baal N K y Caterina M (2016) "Retos conceptuales y soluciones prácticas en situaciones de desplazamiento interno", *Revista Migraciones Forzadas* www.fmreview.org/es/soluciones/beyani-baal-caterina
5. www.unhcr.org/5c658aed4
6. www.un.org/internal-displacement-panel/content/what-we-do. Véase también el comunicado por escrito del EGRIS al Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno: bit.ly/EGRIS-submission-HLP-Feb2021
7. Todos los ejemplos fueron presentados por representantes de organizaciones nacionales durante la conferencia del JIPS-EGRIS de 2020 sobre el fortalecimiento de las capacidades estadísticas www.jips.org/jips-publication/jips-egris-conference-2020-report/. Dos excepciones serían las de Etiopía y la República Centroafricana, que son actividades respaldadas por el JDC: bit.ly/JDC-filling-data-gaps
8. *Terms of Reference for the Expert Group on Refugee and IDP Statistics (EGRIS): Third Phase/Implementation of Recommendations (2020-2024)*: bit.ly/EGRIS-TOR-2020-24