

Logros, desafíos y recomendaciones

Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada el Oslo en 16 y 17 de octubre de 2008

La conferencia de Oslo, que confirmó la condición de los Principios Rectores como importante marco de apoyo de los derechos de los desplazados internos, se vio impulsada por los informes de ciertos Estados que afirmaban que dichos Principios se habían incorporado a la legislación y políticas nacionales y que diversos actores los consideran útiles en la promoción de los derechos de los desplazados.

No obstante, en la conferencia se recalcó que se precisa un mayor compromiso político y económico para garantizar la protección total de los desplazados. Se anima a los Estados a que desarrollen o refuercen sus políticas, de modo que incluyan: (1) medidas preventivas para evitar el desplazamiento, (2) procedimientos para mitigar la crisis, activados una vez que el desplazamiento ha comenzado y (3) soluciones duraderas.

Es urgente que los actores humanitarios y de desarrollo, así como los gobiernos y las instituciones financieras trabajen juntos para garantizar soluciones duraderas al desplazamiento. Igualmente, es preciso colaborar para afrontar los problemas que conllevan el incremento de la magnitud y la complejidad del desplazamiento forzado, y para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas por los Principios Rectores.

Logros

Los participantes en la conferencia subrayaron que los Principios Rectores se han convertido en un punto de referencia clave para el desarrollo de marcos normativos de protección de los desplazados internos en la legislación y política nacionales. Por ejemplo, en Turquía el Gobierno ha incorporado los Principios en su Estrategia y se ha fundamentado en ellos al elaborar la Ley de Indemnización. Con la ayuda de las Naciones Unidas, el modelo utilizado para desarrollar el Plan de acción de los desplazados internos de la provincia turca de Van se está extendiendo para abarcar otras provincias. También se aportaron ejemplos en Mozambique y Las Maldivas, que confirmaron la importancia de incorporar los Principios

Rectores a la legislación nacional en caso del desplazamiento provocado por las catástrofes naturales.¹

En el ámbito regional, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa² recomendaron a sus Estados miembros la trasposición de los Principios Rectores a la legislación nacional. En África, el Protocolo de la región de los Grandes Lagos sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos obliga jurídicamente a sus signatarios a integrar los Principios Rectores en la legislación nacional.

A raíz de la situación en Colombia, se destacó el papel primordial que desempeñan el sistema judicial y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los Principios Rectores y en el seguimiento de los compromisos y las obligaciones de las autoridades nacionales.

Durante los debates, quedó patente que los Principios son una herramienta operativa útil para aquellos agentes que protegen y ayudan a los desplazados internos. Desde el punto de vista de las agencias humanitarias, los Principios Rectores han definido las operaciones humanitarias y de protección. Además, suponen la primera referencia a partir de la cual se desarrollan los estándares y las prácticas de protección.³

Con respecto al desplazamiento provocado por las catástrofes naturales, en la conferencia se indicó que los Principios constituyen un marco útil para reducir los riesgos, mitigar el desplazamiento y erradicarlo tras el desastre. En los casos de desplazamiento provocado

por una catástrofe, suele infravalorarse los problemas de protección. En los países con tendencia a sufrir este tipo de acontecimientos naturales, deberían utilizarse los Principios Rectores para establecer una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los profesionales humanitarios y la sociedad civil dentro de un marco de prevención de desastres. La OIM señaló que los Principios Rectores pueden servir de lista de control en el momento de la catástrofe para desarrollar una estrategia de respuesta que garantice que la planificación y la actuación se llevan a cabo adecuadamente.

Desafíos futuros

A pesar de los muchos logros alcanzados, algunos de los cuales han sido detallados, aún perduran grandes obstáculos que impiden el cumplimiento de los derechos de los desplazados internos. Se calcula que un 1% de la población mundial ha abandonado su hogar a la fuerza. Además, el número de desplazados internos no deja de crecer, sobre todo a consecuencia del aumento de los desplazamientos provocados por el cambio climático y de los desplazamientos prolongados. Estos últimos suelen ser resultado de los conflictos irresueltos y de la falta de voluntad política por parte de los gobiernos nacionales, así como del apoyo insuficiente de los actores internacionales. En muchos países, se observan lagunas significativas entre la política y la práctica, en especial en lo referente a soluciones duraderas.

La conferencia apuntó que la mayoría de los Estados afectados por el desplazamiento siguen sin poder o sin querer asumir su responsabilidad de



Paul Jeffrey/Acton by Churches Together

Shar Akitena seca el grano al sol de su primera cosecha desde su retorno a Otim, su aldea de origen al norte de Uganda, tras años de desplazamiento.

proteger a la población desplazada. En el peor de los casos, el espacio humanitario necesario para prevenir el desplazamiento o para ofrecer protección a los desplazados se ve limitado y obstaculizado por el gobierno o los actores no estatales. En realidad, el concepto de la Responsabilidad de Proteger ha tenido un valor limitado en la protección de los derechos humanos de los desplazados ya que algunos Estados, en cuanto se trata de desplazamiento interno, se adhieren firmemente a la doctrina de la soberanía nacional.⁴

Por otro lado, se consideró que el actual marco legal y normativo sobre protección debe ser reexaminado a la luz de los nuevos tipos de migrantes forzados que resultan de las catástrofes relacionadas con el cambio climático o con la degradación medioambiental a largo plazo.

Conforme aumenta el número de desplazados internos que residen en núcleos urbanos, los Estados y los organismos de protección deben encontrar medios apropiados para ofrecerles la protección y la ayuda adecuadas, dado que sus necesidades son diferentes de las personas que viven en campos o zonas rurales. También deben considerarse las soluciones duraderas más convenientes, ya que la urbanización condiciona las posibilidades y oportunidades disponibles. Por ejemplo, cuando los desplazados internos han adaptado sus medios de vida a la ciudad, normalmente ya no cabe la posibilidad de regresar al hogar en el campo.

En cuanto a la protección internacional, la reforma humanitaria ha contribuido a mejorar la fiabilidad de las respuestas humanitarias. El hecho de que ACNUR lidere ahora la protección a los desplazados internos en situaciones de conflicto armado ha mejorado significativamente el liderazgo de la cooperación en este aspecto. No obstante, como destacó el Coordinador de Ayuda de Emergencia, los actores humanitarios corren el riesgo de perder su credibilidad si no se tiene más cuidado a la hora de garantizar la igualdad de atención a las diversas poblaciones de desplazados internos en caso de crisis prolongadas.

En los desplazamientos provocados por una catástrofe, el liderazgo de la protección sigue siendo inadecuado en el ámbito institucional: ACNUR, UNICEF y ACNUDH se reparten la responsabilidad de la coordinación internacional y todas ellas albergan dudas sobre la capacidad que tienen de asumir esta responsabilidad adicional.

Recomendaciones

Incorporación a la legislación nacional

Los Principios Rectores deben incorporarse a la legislación nacional para promover su aplicación y reforzar la responsabilidad de la protección de los desplazados internos. La publicación del Manual para Responsables Políticos y Legisladores sobre la Protección de los Desplazados Internos (Manual for Law and Policymakers on Protecting Internally Displaced Persons)⁵ será un recurso útil para los gobiernos, ya que ofrece orientaciones a los responsables políticos sobre cómo alinear de forma práctica la legislación nacional oportuna con los Principios Rectores. Las autoridades nacionales no sólo deben desarrollar marcos legislativos, sino también garantizar la aplicación de la legislación y las políticas.

Colaboraciones

Es necesario establecer una colaboración eficaz para resolver el doble problema de la prevención y la erradicación del desplazamiento. Dicha colaboración debe establecerse entre estados; estados y sociedad civil; estados e instituciones financieras; estados, sociedad civil y organismos internacionales de protección y ayuda; y entre agencias humanitarias y de desarrollo internacionales.

Prevención y erradicación del desplazamiento

Deben realizarse mayores esfuerzos para prevenir el desplazamiento, no sólo mediante una reducción eficaz del riesgo de catástrofes y la preparación contra emergencias, sino también previniendo los conflictos. Paralelamente, se debe trabajar de forma continuada por erradicar el desplazamiento. Ambos campos de acción deberían basarse en un compromiso político coordinado por parte de todos los actores influyentes, así como en unos recursos adecuados y fiables.

Soluciones duraderas

La planificación de las soluciones duraderas debe iniciarse tan pronto como se produzca el desplazamiento con estrategias efectivas de recuperación temprana para facilitar la transición de la ayuda humanitaria al desarrollo. Una vez haya concluido el actual proceso de pruebas sobre el terreno del marco de soluciones duraderas, debería prestarse atención a su aplicación en las primeras etapas de la respuesta humanitaria.

Diálogo político

En el diálogo político y las negociaciones de paz se debe garantizar la representación y la participación de

la voz de los desplazados internos en todas aquellas cuestiones que les afecten. La experiencia demuestra que, para encontrar soluciones duraderas, es esencial entablar un diálogo de forma urgente y continuada sobre el acceso a la tierra, la vivienda y la propiedad.

Prevención de catástrofes

En los países proclives a sufrir catástrofes, debería utilizarse los Principios Rectores para establecer una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los profesionales humanitarios y la sociedad civil dentro de un marco de prevención de desastres. En el momento de la catástrofe, debería emplearse los Principios Rectores como una lista de control que permitiera desarrollar una estrategia de respuesta que garantizara una planificación y acción adecuadas.

Desplazados internos en núcleos urbanos

Conforme aumenta el número de desplazados internos que residen en núcleos urbanos, los Estados y los organismos de protección deben encontrar nuevos medios apropiados para ofrecerles la protección y la ayuda adecuadas, ya que sus necesidades son diferentes de las personas que viven en los campos o en zonas rurales.

Participación de los desplazados internos

Finalmente, es importante desarrollar mecanismos que garanticen la participación de los desplazados internos en los procesos políticos, en aquellas decisiones que les afecten durante el desplazamiento, y en el desarrollo y la aplicación de soluciones que le pongan fin. Su participación es una condición previa a la aplicación de los Principios Rectores.

El presente artículo es una versión abreviada del Resumen de la Presidencia, preparado por el Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y el Ministerio noruego de Asuntos Exteriores. Dicho Resumen se encuentra disponible en línea en el sitio web de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores: <http://www.internal-displacement.org/gp10>

1. Para conocer más ejemplos, véase el artículo sobre Uganda de la pág. 21 y el de Georgia en la pág. 16

2. Véase el artículo de la pág. 15

3. Véanse las declaraciones de António Guterres, John Holmes y Angelo Gnaedinger en la pág. 5. Además, ACNUDH destacó que los Principios Rectores habían sido útiles en diversos casos y que se habían distribuido por todas sus oficinas.

4. Véase el artículo de la pág. 11

5. Véase la pág. 39