

# Proyectos formativos para reforzar la protección de los derechos de los desplazados

Kim Mancini Beck

**Las primeras actividades formativas tras el lanzamiento de los Principios estaban destinadas principalmente a concienciar a los gobiernos, ONG, Naciones Unidas y agentes internacionales. En los últimos años, la formación ha ido más allá de la concienciación sobre los Principios, para centrarse en su aplicación y en establecer estándares globales.**

El décimo aniversario de los Principios brinda la ocasión de analizar el proceso formativo. La revisión de la respuesta humanitaria, que condujo a la aplicación del sistema de clusters en diciembre de 2005<sup>1</sup>, fue un catalizador que motivó que las agencias humanitarias reforzaran y reorientaran sus programas de formación e incorporaran los Principios en sus acciones formativas. El enfoque de clusters también ha contribuido significativamente al desarrollo interagencial de las herramientas<sup>2</sup> y el cluster de protección global ha desempeñado un papel esencial en el desarrollo y difusión de los instrumentos que se centran en la protección de los desplazados. Otros recursos formativos de los clusters se dedicaron a canalizar las consideraciones sobre el desplazamiento interno hacia ámbitos como la violencia por motivos de género, la gestión de los campos y la recuperación temprana.

Algunas iniciativas interagenciales, que precedieron a la revisión de la respuesta humanitaria y fueron reforzadas posteriormente por el sistema de clusters, ilustran el valor de la cooperación entre agencias en el ámbito formativo a la hora de establecer estándares comunes y herramientas de orientación sobre el terreno. Por ejemplo, a finales de 2002 se inició en Sierra Leona el Proyecto de Gestión de Campos que tenía por objetivo mejorar la calidad de la ayuda y la protección en los campos de desplazados internos del país. Este proyecto dio lugar a la publicación de unas herramientas en 2004 (actualizadas en 2008)<sup>3</sup>, a lo que siguió el desarrollo por parte del Consejo Noruego para los Refugiados de un material formativo, un curso de formación para educadores y un panel interagencial de formadores. Se estableció el cluster de coordinación y gestión de campos, que asumió el liderazgo en este ámbito y desarrolló estándares,

herramientas y orientaciones, e incluso tres paquetes completos de formación.

El Proyecto interagencial sobre Capacidad de Protección en Espera (ProCap), promovido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés), ofrece su apoyo a las oficinas que la ONU tiene sobre el terreno, mediante el despliegue de responsables superiores de protección y un programa de formación en protección para expertos de diversas ONG y de nivel medio en espera. El curso residencial de formación sobre protección en emergencias, que promueve el proyecto -curso de seis días- plantea el tema de una forma general, pero también ofrece atención especial al desplazamiento interno y a la coordinación entre las agencias. A lo largo del curso, se pide a los participantes que no tengan en cuenta los mandatos de cada institución cuando analicen los riesgos y las necesidades de protección, para poder elegir así diferentes “batutas” de todas las agencias, para una respuesta de protección ante una emergencia simulada.

La Acción para los Derechos de los Niños<sup>4</sup> elaboró un paquete formativo sobre la protección de los menores en caso de emergencia que incluía notas básicas, materiales de formación participativos, estudios de casos, herramientas de formación y una guía para los formadores. Los materiales revisados que se esperan para 2009 incorporarán consideraciones específicas sobre situaciones catastróficas, de desplazamiento y de emergencia complejas. Esta herramienta se centra en las consecuencias que pueda tener el desplazamiento sobre ciertos ámbitos importantes de los derechos de los niños, como la separación de las familias, el peligro de abusos, el reclutamiento por parte de las fuerzas armadas y el trabajo en la infancia.

Además de las iniciativas interagenciales de carácter formal, algunos proveedores se centran con vehemencia en la formación de los actores nacionales y locales. El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, con la colaboración de ACNUDH y del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, organiza cada año un curso residencial de cinco días y algunos talleres de formación regionales sobre temas como la construcción de la paz, las catástrofes naturales, la legislación y las políticas nacionales sobre el desplazamiento. Brookings-Bern colabora con socios del mundo académico y de la sociedad civil para organizar cursos en el sur de Asia y en África oriental, y se coordina estrechamente con instituciones nacionales de derechos humanos para apoyarlas en su compromiso con los desplazados internos. El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) del Consejo Noruego para los Refugiados ofrece su respaldo a las agencias de las Naciones Unidas y a las ONG internacionales desplegadas en el terreno, para formar a los socios nacionales y locales. Su programa incluye un taller sobre protección, de tres días de duración, que cubre todos los aspectos del desplazamiento interno. Las oficinas de campo del Consejo han desarrollado también una metodología basada en las actividades teatrales para decidir qué se puede hacer para cambiar y para que los desplazados internos tomen conciencia de sus derechos. La Organización Internacional para las Migraciones organiza un curso sobre los derechos políticos de los desplazados dedicado a los responsables políticos, y también ha incorporado cuestiones relacionadas con aquéllos en un curso de legislación internacional en materia de migración, para responsables gubernamentales de medio y alto nivel.

Muchas organizaciones se han centrado principalmente en reforzar las actividades de formación para su propio personal y socios operativos. Por ejemplo, la Sección de Apoyo en materia de Protección y Desplazamiento de la OCAH ofrece formación sobre valoración de las necesidades, desarrollo de estrategias, coordinación y respuestas operativas

en el ámbito global y de campo para su personal y para los miembros del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés). ACNUR ha incorporado componentes del desplazamiento interno en sus programas de aprendizaje para su personal y está desarrollando programas de introducción para éste y para los directores en materia de protección de los desplazados internos. ACNUDH ha incluido consideraciones específicas sobre los desplazados internos en la formación básica que proporciona a los responsables de los derechos humanos sobre el terreno y un curso especializado de estrategias y habilidades para el seguimiento de los derechos humanos. UNICEF ha introducido la cuestión de los desplazados internos en su política y programas de formación sobre la protección del menor. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha desarrollado políticas, orientaciones prácticas y un programa de formación para su personal y sus socios con el fin de presentar su nuevo planteamiento (integrar la protección en las intervenciones de ayuda alimentaria). La revisión de la protección que ha llevado a cabo el Consejo Danés para los Refugiados le ha motivado a incorporar consideraciones específicas sobre los desplazados internos en sus actividades de formación y a elaborar un conjunto de herramientas para clasificar a los desplazados internos (IDP Profiling Toolbox)<sup>5</sup> en virtud de su experiencia de campo en Somalia.

El planteamiento formativo del CICR sigue estrechamente vinculado a su mandato de proteger a todas las víctimas del conflicto armado. Se considera a los desplazados internos parte de un grupo de personas más amplio, víctima de la vulneración del derecho humanitario internacional. Desde que se revisara la respuesta humanitaria, el CICR ha dedicado la formación de su personal a promover la comprensión de las reformas y del enfoque de clusters. Además, ha entablado un mayor diálogo con sus socios para articular su planteamiento de la protección de los desplazados internos, según el cual es necesario ofrecer un marco más amplio para afrontar el desplazamiento interno.<sup>6</sup>

### Es hora de hacer balance

Estos nuevos recursos y materiales reflejan cuánto se ha avanzado en la comprensión de los respectivos mandatos y perspectivas y que, además, ha aumentado el intercambio de experiencias y la formación interagencial sobre el terreno. No obstante, el sistema de clusters sólo se ha activado en un reducido número de países afectados por los desplazamientos internos.

Todavía queda mucho por hacer para que todos los interesados que trabajan sobre el terreno entiendan y apliquen con uniformidad unos estándares comunes y el planteamiento de clusters.

El análisis que ACNUR realizó en 2007 sobre la evaluación de cinco operaciones de los clusters relacionadas con los desplazados internos<sup>7</sup> señala en qué punto se encuentran las organizaciones internacionales en lo que respecta al progreso realizado hacia una prestación eficaz de protección y ayuda a los desplazados. Las evaluaciones localizaron lagunas en el ámbito teórico y práctico, y revelaron la necesidad de incrementar la formación para erradicar la falta de compromiso de algunas partes importantes, como ciertos gobiernos de acogida, muchas ONG nacionales e incluso algunos miembros del personal de Naciones Unidas desplegado sobre el terreno. Estos problemas, que afrontan comúnmente las organizaciones internacionales, pueden resolverse mejor si las organizaciones de protección y de ayuda comparten sus experiencias y conocimientos para garantizar así una comprensión y una formación homogéneas en el ámbito de los derechos humanos de los desplazados internos. Tanto en los clusters de protección como en los de recuperación temprana, se tratan de formas distintas los problemas comunes, como son la protección del menor, la violencia por motivos de género, la vivienda, la tierra, los derechos de propiedad, el Estado de derecho y la justicia. Se podrían estudiar muchas más sinergias con el fin de pasar de forma efectiva de la respuesta humanitaria al desarrollo.

Las autoridades nacionales y locales, las agencias de derechos humanos, las

organizaciones religiosas y de la sociedad civil, y las comunidades de desplazados internos participan activamente a la hora de utilizar los Principios en tareas de divulgación y formación. Las evaluaciones elaboradas por ACNUR en 2007 han subrayado la necesidad de disponer de orientaciones adicionales sobre cómo colaborar mejor con los responsables nacionales para incrementar la capacidad de protección de cada país. Muchas organizaciones internacionales han alcanzado resultados satisfactorios en sus actividades de refuerzo de la capacidad en aquellas operaciones dedicadas a los desplazados internos y en el contexto de los derechos humanos, el asilo y el estado de derecho. Sin embargo, la capacidad y los recursos empleados en documentación y en compartir buenas prácticas son muy diversos. Con el fin de seguir progresando hacia una respuesta eficaz y homogénea al desplazamiento interno el reto de evaluar la formación sobre el terreno y las actividades de refuerzo de la capacidad, realizados por una gran variedad de actores, debe considerarse desde un nivel interagencial y recibir el apoyo de los donantes. Sin una supervisión general, sería difícil remediar el punto débil que ACNUR sigue identificando y que consiste en el reforzamiento de la responsabilidad nacional de proteger y de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para impulsar el desarrollo de la protección nacional.

Hay que mantener un debate mayor entre las agencias para resolver los malos entendidos y la preocupación por que el concepto de desplazado interno haya ensombrecido los derechos y la protección de otras poblaciones afectadas, como las víctimas de la guerra y los desastres naturales no desplazadas. Muchas organizaciones también luchan por asistir

## Los derechos en la práctica

Hace un par de años me desplazé a la zona oriental de la República Democrática del Congo para asistir a las sesiones formativas sobre la aplicación de los Principios Rectores que organizaba el Consejo Noruego para los Refugiados. Realizamos talleres prácticos con diversos grupos armados, policía, jefes de los poblados, líderes religiosos y habitantes de las comunidades de acogida y de desplazados. El solo concepto de “derecho” era ajeno para muchos de ellos y la formación concluyó con algunos resultados sorprendentes.

Un desplazado que había retornado me contó lo que le pasó a su vivero de peces, que constituía su principal fuente de ingresos y de alimento para su familia. El jefe del pueblo se lo había apropiado, explicando que así lo aconsejaban su condición de jefe, sus necesidades y las costumbres locales. Ambos habían asistido al curso de formación sobre los Principios Rectores, así que el aldeano le recordó al jefe lo que habían hecho y debatido en los talleres. Le dijo que había vulnerado sus derechos apropiándose del vivero y que debía devolvérselo. El jefe admitió que estaba equivocado y devolvió el vivero a su dueño legítimo.

Pål Nesse, Director de la Sección de Sensibilización del Consejo Noruego para los Refugiados

a los desplazados urbanos, que son menos visibles, y por apoyar a las comunidades y familias de acogida con los escasos recursos que deben compartir con los desplazados internos. Además, no se ha elegido a ninguna agencia de las Naciones Unidas como líder en caso de catástrofes naturales: el planteamiento de clusters sólo establece que se debe consultar a UNICEF, ACNUDH y ACNUR para determinar quién adoptará el papel de coordinador cuando sobrevenga un desastre natural o provocado por el hombre.

*Kim Mancini Beck (kim.mancini@nrc.ch) es Responsable Superior de Formación del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para*

*los Refugiados (<http://www.internal-displacement.org>). La autora desea agradecer a los representantes del Comité Americano para los Refugiados, el Proyecto Brookings-Bern, el Consejo Danés para los Refugiados, el CICR, la OIM, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Federación Internacional Terre des Hommes, Visión Mundial Australia, OCAH, Oxfam Gran Bretaña, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, ACNUR, UNICEF y PMA que hayan compartido su información, experiencias y análisis.*

1. Para obtener más información sobre el sistema de clusters, véase RMF 29: <http://www.migracionesforzadas.org/reformahumanitaria.htm>

2. Muchas de estas herramientas se describen en otros

artículos de este número de la Revista. Remítase también a la lista completa de recursos de la página 40.

3. <http://www.nrc.no/camp/>

4. <http://www.savethechildren.net/arc/> Véase también el CD-ROM de autoformación titulado 'Introducción a la protección de child protection in emergencias' ("Introducción a la protección del menor en caso de emergencia").

5. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocumentsByCategory\)/B3898C325EEBCF24C12574CE00317D2D/\\$file/DRC%20-%20IDP%20Profiling%20Toolbox\\_final%20April%202008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/B3898C325EEBCF24C12574CE00317D2D/$file/DRC%20-%20IDP%20Profiling%20Toolbox_final%20April%202008.pdf)

6. Véase el artículo de Cordula Droegge en la página 8

7. UN High Commissioner for Refugees, Real-time Evaluations of UNHCR's Involvement in Operations for Internally Displaced Persons and the Cluster Approach: Analysis of Findings (Evaluaciones en tiempo real de la participación de ACNUR en las operaciones para desplazados internos y del sistema de clusters: análisis de resultados), 29 August 2007. EC/58/SC/CRP.23. UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470394f12.html>

## El futuro de los Principios Rectores

Walter Kälin

**Aunque resulta difícil adoptar una perspectiva objetiva sobre una empresa en la que uno ha participado plenamente, es justo afirmar que, en los últimos diez años, los Principios Rectores han demostrado su utilidad y su influencia, aunque también sus limitaciones.**

En Birmania, los Principios se han empleado para aumentar la concienciación sobre el desplazamiento y movilizar la asistencia humanitaria, pero apenas han tenido influencia diplomática o política sobre las autoridades nacionales. Durante las elecciones en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo, los Principios se centraron en los derechos políticos de los desplazados internos; sin embargo, la participación política de este colectivo en el resto del mundo sigue siendo irregular. Si bien han contribuido a inspirar el proceso de paz de Nepal, el país sigue sin disponer de una estrategia eficaz para los desplazados internos. Aunque han servido como fuente de información en el actual proceso de redacción de la Convención para la Prevención del Desplazamiento Interno y la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África, su eficacia dependerá de su grado de cumplimiento y control, suponiendo que la Unión Africana la apruebe en una cumbre especial<sup>1</sup>. Los funcionarios georgianos encargados de prestar asistencia a los desplazados durante el reciente conflicto recibieron ejemplares de los Principios y, aun así, la respuesta del Gobierno de Georgia a la última crisis de desplazamiento ha sido objeto de crítica. Constituyen la base de la Política Nacional de Uganda para los Desplazados Internos, pero su falta de aplicación sigue siendo abismal.

Según se explica en el artículo de Elizabeth Ferris<sup>2</sup>, no es fácil evaluar con exactitud el impacto de los Principios. No obstante, los ejemplos ilustrados en esta Edición Especial, sobre todo los aportados por los que trabajan in situ con ellos, me han ayudado a entender mejor su potencial y sus limitaciones.

¿Qué puede hacerse para aumentar la influencia de los Principios? Algunos sugieren que, mediante un Convenio vinculante de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, podrían sortearse los obstáculos relativos a su adopción y aplicación descritos en los artículos anteriores. Sin embargo, Francis Deng, mi predecesor, presentó los Principios como un texto para expertos de forma deliberada, y no como el borrador de un convenio.

Según exponen Deng y Roberta Cohen<sup>3</sup> en su artículo, hubo diversas razones de peso para tomar esa decisión. Elaborar tratados en el ámbito de los derechos humanos se ha convertido en una tarea ardua y lenta. Deng opinaba que se precisaba algo más inmediato para responder a las necesidades del creciente número de desplazados internos en todo el mundo y quería evitar el largo periodo de incertidumbre jurídica que se produciría durante las interminables negociaciones. Recalamos que los Principios no estaban creando nuevas

leyes, sino que ratificaban obligaciones que ya existían al amparo del derecho humanitario internacional y la legislación internacional sobre derechos humanos vinculantes entre los Estados. Además, nos preocupaba el hecho de que negociar un texto que se nutría de la legislación existente en tan gran medida como hacían los Principios permitiera que algunos Estados volvieran a negociar los tratados y el derecho consuetudinario existentes y los debilitaran. Por otro lado, la aprobación de un tratado no garantizaría en modo alguno que la mayoría de los gobiernos lo ratificara. Por último, creíamos que, probablemente, redactar un tratado que uniera los derechos

Campo de desplazados internos, Hal Hajid, Chad. Febrero de 2008.

