



Global Protection Cluster



MARCOS NORMATIVOS SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO



Desarrollos mundiales, regionales y nacionales





Agradecimientos

La investigación y redacción de este informe estuvieron a cargo de Jacopo Giorgi (Asesor Estratégico en Leyes y Políticas del Observatorio de Desplazamiento Interno – IDMC) en nombre del Cluster Global de Protección – Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas.

Daniel Macguire (Funcionario Jurídico del ACNUR) y Martina Caterina (Asesora Jurídica para el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos) proporcionaron aportes adicionales valiosos.

El Cluster Global de Protección – Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas quisiera agradecer a Tessa Kelly (Funcionaria Jurídica Senior en Desastres de la FICR), Ginette Kidd (Funcionaria de Política de la OIM) e Isabelle Scherer (Jefe Interina de Política e Investigación del IDMC) por compartir ideas y comentarios durante la elaboración de los borradores del documento.

Gracias también a Jeremy Lennard por su asistencia editorial.



Este documento fue elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea – Ayuda Humanitaria y Protección Civil. Las opiniones aquí expresadas no deben considerarse en modo alguno como la expresión de la opinión oficial de la Unión Europea.

Foto de portada: ©ACNUR / F. Noy

Layout & Design: BakOS DESIGN

Tabla de contenidos

PREÁMBULO	4
INTRODUCCIÓN	5
Mapa: Países que han adoptado leyes o políticas sobre desplazamiento interno	6
NORMAS INTERNACIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS	8
Los Principios Rectores y el derecho internacional consuetudinario	8
Una agenda global para leyes y políticas	9
INSTRUMENTOS REGIONALES: LA CONVENCIÓN DE KAMPALA Y MÁS ALLÁ	11
Avances significativos	11
Mapa: Países de la unión africana que han firmado o ratificado la convención de kampala	13
Enseñanzas adquiridas	14
Voluntad política	14
Proceso participativo	14
Liderazgo moral	15
Desafíos	15
Obstáculos a la ratificación e incorporación.....	15
Sistema de seguimiento embrionario	16
¿Un modelo para otras regiones?	17
MARCOS NACIONALES	19
Formulación de leyes y políticas: qué hacer y cómo hacerlo	19
Asistencia técnica	19
Procesos de consulta.....	20
Tendencias y desafíos	21
Normativa parcial versus integral.....	21
Leyes de gestión y reducción del riesgo de desastres	23
Soluciones sub-nacionales	24
Instrumentos en elaboración	25
De la adopción a la aplicación	26
EL CAMINO A SEGUIR	28

PREÁMBULO



En mi calidad de Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, he observado que aunque los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad primaria frente a los desplazados internos, sus respuestas en el ejercicio de dicha responsabilidad a menudo tienden a ser ad hoc, sin coordinación y, por lo tanto, en ocasiones ineficaces. Las leyes, políticas o estrategias nacionales sobre desplazamiento interno pueden ayudar a las autoridades nacionales a abordar los retos del desplazamiento de una manera planificada y mejorar las respuestas a corto y largo plazo. Tales instrumentos nacionales pueden servir para aclarar cómo identificar a los desplazados internos y determinar su derecho a recibir protección y asistencia. Al mismo tiempo, permiten la creación de responsabilidades, presupuestos, y estructuras administrativas y de respuesta, lo que genera un aumento de confianza entre los socios regionales e internacionales de desarrollo. Los instrumentos nacionales pueden concederle a los desplazados internos derechos basados en su situación, sus facultades y sus necesidades. Al mismo tiempo, pueden consagrar dichos derechos en las leyes y políticas, como por ejemplo su derecho a ser incluidos en los programas de ayuda al desarrollo como ciudadanos o residentes habituales del Estado.

Desde que asumí mi mandato en 2010, una de las prioridades clave de mi trabajo ha sido promover la ratificación y aplicación de la Convención de Kampala de la Unión Africana. Dedicué un informe temático al Consejo de Derechos Humanos sobre la Convención en 2014 en el que proporcioné una serie detallada de recomendaciones para su aplicación, y persistí en mi deseo de invitar a la Unión Africana a participar en la promoción, ratificación y aplicación de la Convención. Sin embargo, los Estados que ya la han ratificado deben ir más allá para aplicarla en la práctica. Por mi parte, continúo instando a los Estados a poner en marcha planes nacionales de acción para honrar sus compromisos bajo tales normas regionales, y mi mandato permanece disponible para proporcionarles asistencia técnica en todo lo que necesiten.

Como lo dije en la Mesa Redonda de Líderes de Alto Nivel de la Cumbre Humanitaria Mundial sobre los Desplazamientos Forzados, la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento de políticas y marcos jurídicos que protejan y fomenten la inclusión de las personas desplazadas. Asimismo, debe continuar trabajando en estrecha colaboración con la Unión Africana y sus miembros, así como con otras organizaciones regionales, para ratificar y aplicar la Convención de Kampala sobre desplazamiento interno con el fin de fortalecer sus actividades de prevención y reducción de los desplazamientos internos, incluso mediante la elaboración de nuevas normas regionales. Finalmente, debe fortalecer sus servicios de capacidad técnica para proporcionar conocimientos especializados pertinentes a los Estados Miembros y órganos regionales, según lo requerido, que conduzcan al desarrollo de leyes, políticas y estrategias nacionales sobre desplazamiento interno que estén en línea con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En este sentido, elogio la importante labor del Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas del Cluster Global de Protección, entidad técnica que coordina los esfuerzos mundiales para la formulación de leyes y políticas sobre desplazamiento interno. Este documento retoma los hallazgos de los servicios de apoyo técnico y seguimiento que el Equipo de Trabajo ha estado ofreciendo desde su creación en el año 2015. Espero que todos estos esfuerzos conduzcan al desarrollo y respeto de las normas que se establecieron con los Principios Rectores y la Convención de Kampala, y que se traduzcan en la adopción y aplicación de marcos normativos a nivel regional y nacional.

*Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos
de los Desplazados Internos
Dr. Chaloka Beyani*

INTRODUCCIÓN



En 2015, el IDMC registró 27,8 millones de nuevos incidentes de desplazamiento interno en todo el mundo. Sin embargo, esta cifra solo incluye los desplazamientos asociados a conflictos y desastres de inicio rápido. No incluye a las personas forzadas a abandonar sus hogares por proyectos de desarrollo ni por desastres de evolución lenta, lo que la hace una importante subestimación del fenómeno global.

Los conflictos y la violencia causaron 8,6 millones de nuevos desplazamientos, y los tres países más afectados, Yemen, Siria e Irak, representaron entre ellos más de la mitad de la cifra global total.¹ Fuera del Oriente Medio, Ucrania, Nigeria y la República Democrática del Congo (RDC) tuvieron el mayor número de nuevos desplazamientos.

Teniendo en cuenta el impacto humano y socio-económico del desplazamiento interno tanto en el país de origen como en la región,² es de vital importancia que los gobiernos y otras entidades dedicadas a la protección y asistencia de los desplazados internos organicen sus esfuerzos de manera integral y coordinada para cumplir con las reglas y normas previamente acordadas. Los marcos normativos ayudan a tal fin ya que proporcionan estructuras operacionales para los equipos de respuesta y garantizan que los desplazados internos y su derecho a la protección sean reconocidos. La Asamblea General de la ONU reconoce los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como un “marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países”.³ Desde su aprobación en 1998, un número creciente de países y regiones han comenzado procesos de elaboración de instrumentos normativos que reflejen dichos Principios en gran medida.

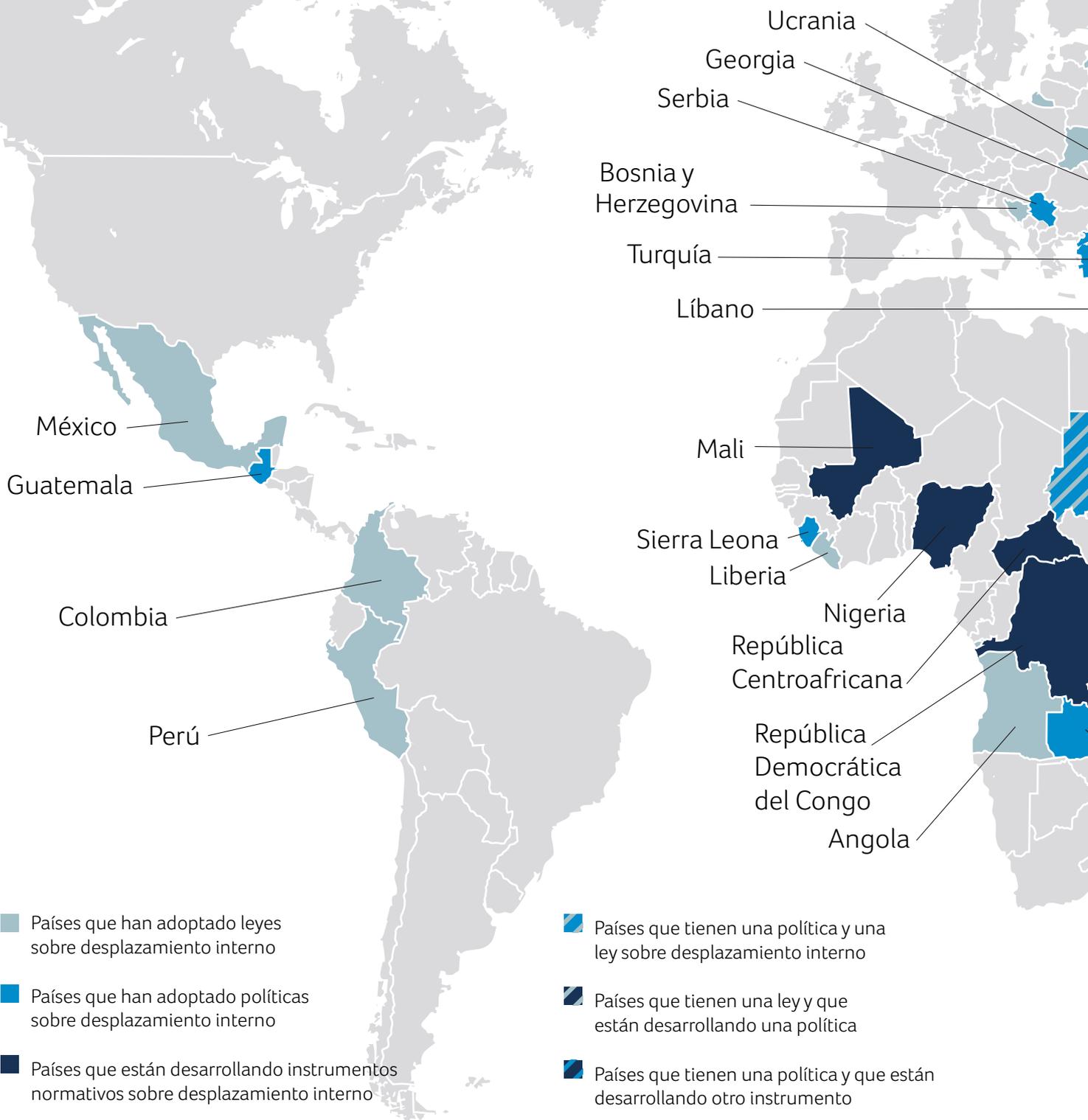
Este documento está basado en un ejercicio de mapeo realizado por el Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas del Cluster Global de Protección en el año 2015. El ejercicio condujo al lanzamiento de una base de datos mundial sobre las leyes y políticas de desplazamiento interno, disponible en <http://www.internal-displacement.org/law-and-policy>. Además de ofrecer una visión general del marco global de protección y asistencia a los desplazados internos, este estudio describe las enseñanzas adquiridas en procesos nacionales y regionales, como el desarrollo y la adopción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (comúnmente conocida como la Convención de Kampala), con el fin de proporcionar información para realizar esfuerzos similares en el futuro.

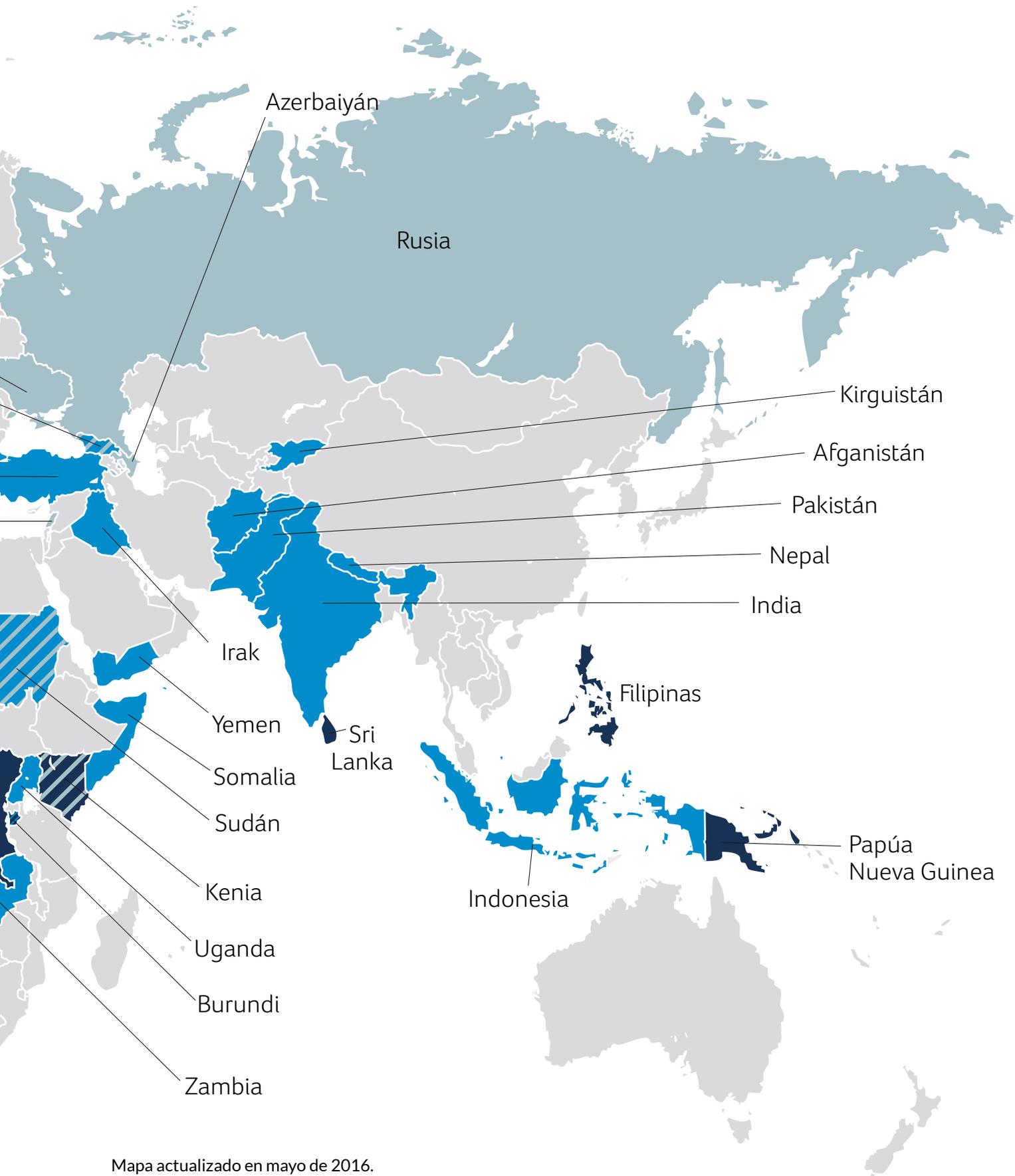
¹ IDMC-NRC, Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2016, disponible en <http://goo.gl/9snb1N> (inglés)

² Los países con mayor población de personas desplazadas internamente también tienden a producir la mayoría de refugiados; ver ACNUR, Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2015, disponible en <http://goo.gl/Mo2SqK> (inglés)

³ Asamblea General de la ONU, Resolución A/60/L.1, septiembre de 2005, párrafo 132, disponible en <http://goo.gl/Gh3amz>

PAÍSES QUE HAN ADOPTADO LEYES O POLÍTICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO





Mapa actualizado en mayo de 2016.

Los límites, nombres y designaciones mostrados en el mapa no implican reconocimiento oficial o aceptación por parte del IDMC.

NORMAS INTERNACIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS



Un informe analítico publicado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1992 encontró que no existe una “clara declaración” de los derechos de los desplazados internos en el derecho internacional y destacó la necesidad de crear un marco normativo de referencia para responder al desplazamiento interno. La preocupación de que muchos gobiernos pudieran oponerse a la adopción de un tratado internacional condujo a la propuesta de que la Comisión de Derechos Humanos elaborara un instrumento no vinculante con un “cuerpo de principios integral y universalmente aplicable” extraído del derecho internacional en vigor para garantizar la protección efectiva de los desplazados internos y establecer un centro de coordinación dentro del sistema de derechos humanos de la ONU.⁴ Esto condujo a la designación del primer representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Francis Deng, quien junto con un equipo de expertos jurídicos, desarrolló los Principios Rectores. El conjunto de 30 principios se basa en gran parte en los derechos humanos y el derecho humanitario ya existentes, y está inspirado por analogía en las normas del derecho relativo a los refugiados.⁵

Los Principios Rectores y el derecho internacional consuetudinario

Es conveniente llevar a cabo un continuo desarrollo en temas normativos a nivel de país, no solo para reforzar los sistemas nacionales, sino también para reconocer los Principios Rectores como parte del derecho internacional consuetudinario. Si se lograra alcanzar este reconocimiento, todos los Estados estarían obligados a respetarlos “independientemente de si han incorporado los principios en las leyes nacionales o ratificado instrumentos regionales que podrían adoptarse en el futuro”.⁶

Dada la creciente aceptación y uso de los principios entre los gobiernos, organizaciones internacionales, organismos y tribunales de los tratados de la ONU, algunos han comenzado a concluir que estos han adquirido importancia jurídica.⁷ Según Walter Kälin, exrepresentante del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la experiencia ha demostrado “que algunos gobiernos y tribunales nacionales están listos para utilizar los Principios Rectores en un sentido jurídico”.⁸

El uso jurídico de los Principios Rectores se refleja en la adopción de leyes y políticas nacionales que se refieren explícitamente a ellos, pero también a través de sentencias como la decisión de la Corte Constitucional de

⁴ ONU, Informe Analítico del Secretario General sobre Desplazados Internos, documento E/CN.4/1992/23, párrafos 103-104, 110

⁵ *Ibid*, add.2 (inglés)

⁶ Forced Migration Review/Brookings-Bern, El Futuro de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, número especial 5, disponible en <http://goo.gl/3E3NV9> (inglés)

⁷ Roberta Cohen. Enseñanzas Adquiridas del Desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Proyecto ‘Crisis Migration’, Universidad de Georgetown, octubre de 2013, p. 12. (inglés)

⁸ Brookings/Cuny, ¿Qué Tan Estricto es el Derecho Indicativo? Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la Necesidad de un Marco Normativo, diciembre de 2001, disponible en <https://goo.gl/KWPZCM> (inglés)

Colombia T-025 de 2004, la cual los incorporó formalmente en el marco jurídico del país.⁹ El Gobierno alemán por su parte ha tomado la posición oficial de que “los Principios Rectores pueden considerarse ya derecho internacional consuetudinario”,¹⁰ y en su política nacional de 2008, el gobierno iraquí declaró que desde entonces, los principios formarían parte del derecho internacional.¹¹

Firmar un tratado sobre desplazamiento interno no se considera una opción viable en muchas partes, y hay una evidente sensación de hastío por la promoción de nuevos instrumentos jurídicamente vinculantes.¹² Sin embargo, “a medida que más y más Estados adoptan leyes y políticas, y más instrumentos regionales entran en vigor, se podría considerar la realización de una convención internacional en el futuro”.¹³

Una agenda global para leyes y políticas

La Cumbre Humanitaria Mundial ofreció una nueva oportunidad para que los gobiernos se comprometieran a prevenir el desplazamiento interno y elaborar soluciones duraderas para los desplazados internos, incluso mediante la adopción de herramientas normativas.

El informe del Secretario General de la ONU elaborado para la cumbre, “Una Humanidad: Responsabilidad Compartida”, tomó como punto de partida los fuertes mensajes que surgieron de las consultas regionales anteriores y reafirmó el principio de rendición de cuentas como íntimamente ligado al cumplimiento de los estándares normativos internacionales por parte de todos los involucrados en una respuesta humanitaria. Asimismo, identificó dos áreas de compromiso normativo:

- ➔ “Desarrollar legislaciones, políticas y capacidades nacionales para la protección de las personas desplazadas”
- ➔ “Adoptar y aplicar marcos jurídicos y políticos regionales y nacionales sobre los desplazamientos internos”¹⁴

Este claro llamado refleja un renovado énfasis en la necesidad de incrementar la rendición de cuentas de todas las partes interesadas, estatales y no estatales por igual, en cuanto a la prevención y respuesta al desplazamiento interno.

El informe del Secretario General también se refiere a la Convención de Kampala, destacándola como un modelo para futuros desarrollos normativos en otras regiones. Esta mención está ligada a los resultados de las consultas en 2014 y 2015, los cuales resaltaron constantemente la necesidad de elaborar instrumentos regionales que puedan hacer frente al desplazamiento interno.¹⁵ En marzo de 2015, los participantes en la consulta para el Oriente Medio y África del Norte recomendaron que las organizaciones regionales como la Unión del Magreb Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga de Estados Árabes reforzaran su papel en la protección de los civiles en los

⁹ Brookings Institution, Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: Incorporación Judicial y Aplicación Posterior en Colombia, 2009, disponible en <https://goo.gl/nFcbLa> (inglés)

¹⁰ Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin, A/HRC/13/21, enero de 2010, p. 5, disponible en <https://goo.gl/sfAsME>

¹¹ Gobierno de Irak, Política Nacional sobre Desplazamiento Interno, julio de 2008, disponible en <http://goo.gl/aAGi71> (inglés)

¹² No obstante, durante la 32ª reunión del Consejo de Derechos Humanos realizada el 20 de junio de 2016, el Gobierno de Sierra Leona declaró que “una convención internacional sobre este tema sería apropiada y oportuna”

¹³ Roberta Cohen, op. cit., p. 13. (inglés)

¹⁴ SGNU, Agenda para la Humanidad, anexo al Informe del Secretario General de la ONU para la Cumbre Humanitaria Mundial, disponible en <https://goo.gl/JDy6Yq> (inglés)

¹⁵ Cumbre Humanitaria Mundial, informes de consulta, disponible en <https://goo.gl/AjdPKE> (inglés)

conflictos, y promovieron la adopción de instrumentos regionales para los desplazados internos desarrollados a partir de las experiencias de otra regiones.¹⁶

Durante el foro que se reunió en la Ciudad de Guatemala en mayo de 2015 se mencionó la importancia de construir marcos para la protección de los desplazados internos en América Latina y el Caribe.¹⁷ La consulta del Pacífico celebrada en Auckland en julio de 2015 reflejó el reconocimiento expresado previamente por las partes interesadas de la necesidad de establecer “marcos jurídicos que proporcionen soluciones a largo plazo para las personas desplazadas tanto internamente como a través de las fronteras”, tanto a nivel nacional como regional.¹⁸

Se dieron discusiones temáticas que revivieron el debate acerca de si se debería realizar una convención sobre desplazamiento interno o acción humanitaria,¹⁹ pero en última instancia se promovieron iniciativas regionales, lo que sugiere que dichos esfuerzos probablemente sean más viables y menos controversiales, y podrían, a la larga, preparar el camino para el desarrollo de un instrumento mundial vinculante.²⁰

En una mesa redonda de alto nivel sobre el desplazamiento forzado llevada a cabo en el marco de la cumbre, varios países hicieron compromisos claros para desarrollar y aplicar leyes y políticas sobre desplazamiento interno. Somalia compartió su plan para adoptar una política en línea con la Convención de Kampala, Filipinas se comprometió a aprobar un proyecto de ley nacional y Uganda propuso acoger a la secretaría de la Convención de Kampala.

Independientemente de los resultados de la cumbre y de los compromisos asumidos por los Estados y demás actores, las cuestiones de si es deseable un instrumento mundial vinculante o si la Convención de Kampala se puede reproducir, siguen siendo pertinentes, así como la necesidad de establecer marcos normativos nacionales o sub-nacionales para orientar e impulsar las respuestas locales.

¹⁶ Cumbre Humanitaria Mundial, consulta regional para el Oriente Medio y África del Norte, marzo de 2015, disponible en <https://goo.gl/mCtAzk> (inglés)

¹⁷ Cumbre Humanitaria Mundial, consulta regional para América Latina y el Caribe, mayo de 2015, disponible en <https://goo.gl/waCWF1>

¹⁸ Cumbre Humanitaria Mundial, consulta regional para el Pacífico, julio de 2015, disponible en <https://goo.gl/gctCM9> (inglés)

¹⁹ Renny Mike Wafula, Intervención en los Instrumentos Regionales y Nacionales para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos, consultas mundiales para la Cumbre Humanitaria Mundial, octubre de 2015 (inglés)

²⁰ Cumbre Humanitaria Mundial, Equipo Temático IV, Atendiendo las Necesidades de las Personas en Conflicto, archivado en el IDMC (inglés)

INSTRUMENTOS REGIONALES: LA CONVENCION DE KAMPALA Y MÁS ALLÁ



Algunas organizaciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa, le han solicitado a sus Estados Miembros desarrollar leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno en línea con las normas internacionales.²¹ Sin embargo, fue en África donde se desarrollaron los primeros instrumentos regionales jurídicamente vinculantes para la protección de los desplazados internos. El Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en los Grandes Lagos firmado en 2006 (conocido como el Pacto de los Grandes Lagos) y su protocolo sobre la protección y asistencia de los desplazados internos, requieren que los Estados Miembros incorporen los Principios Rectores en su legislación nacional.²²

En 2009, la Unión Africana (UA) adoptó la Convención de Kampala, un instrumento de referencia que establece un estándar normativo común para los desplazados internos. La convención también se basa en los Principios Rectores y es el primer marco regional común que define los roles y responsabilidades de una amplia gama de instituciones y organizaciones que operan en situaciones de desplazamiento y de las demás partes interesadas.²³

Avances significativos

En su informe de 2014 al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el cual fue dedicado en gran parte a la Convención de Kampala, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos indicó que “va más allá de los Principios Rectores al analizarse en ella la necesidad de dar una respuesta integral a los desplazamientos internos sobre la base de un marco basado en la aplicación combinada del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”.²⁴ Al establecer las obligaciones de los Estados Partes, la Convención [de Kampala] complementa los Principios Rectores: mientras que lo último se enfoca en los derechos de los desplazados internos, lo primero pretende ser una herramienta para los detentores de obligaciones.

La Convención de Kampala es ampliamente considerada como un importante avance en la construcción de un marco normativo jurídicamente vinculante para la protección de los desplazados internos. Esto también se debe al papel que le atribuye a “ todos los interesados – comenzando por los Estados, pero incluyendo también a todos los demás grupos y entidades que tienen algún interés o se ven afectados de alguna manera por los desplazamientos internos.”²⁵ La Convención convierte muchos de los puntos de referencia del Marco de 2005 sobre responsabilidad

²¹ OEA, Resolución 2667, 7 de junio de 2011, disponible en <https://goo.gl/HwSqeJ>

²² Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, Pacto de los Grandes Lagos y protocolos adicionales, 2006, disponible en <http://goo.gl/Hlm08p> (inglés)

²³ UA, Convención de Kampala, 2009, disponible en <https://goo.gl/ONd7vr>

²⁴ ONU, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, A/HRC/26/33, abril de 2014, p. 11, disponible en <https://goo.gl/BecTxp>

²⁵ *Ibid*

nacional en tareas concretas.²⁶ El Marco, una herramienta de orientación establecida bajo los auspicios del entonces Representante sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos para ayudar a los gobiernos en el cumplimiento de su responsabilidad para con los desplazados internos, identificó en 2005 doce pasos clave que los países deben tomar cuando se den situaciones de desplazamiento interno.

Al igual que los Principios Rectores, el Marco reflejó uno de los principios clave de la respuesta a las necesidades de los desplazados internos, a saber, la responsabilidad primaria de las autoridades nacionales de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos dentro de su jurisdicción. Dos de sus pasos están relacionados con la adopción de leyes y políticas sobre desplazamiento interno. El Marco requiere que los gobiernos nacionales “creen un marco jurídico que confirme los derechos de los desplazados internos” y “desarrollen una política nacional sobre desplazamiento interno.”

La Convención de Kampala adopta un enfoque innovador mediante la formulación de respuestas adaptadas a las características específicas del desplazamiento en África. Entre otras cosas, la Convención:

- Coloca a las comunidades en el centro del proceso humanitario. Se refiere a la función vital de las comunidades de acogida como proveedores de protección y asistencia, y reconoce sus necesidades tanto en el momento más álgido de una crisis como durante desplazamientos prolongados.²⁷
- Se dirige a una amplia gama de equipos de respuesta. Establece las responsabilidades de los Estados como los principales responsables de todas las respuestas humanitarias, pero también identifica las funciones de la Unión Africana, las organizaciones internacionales, los organismos humanitarios, la sociedad civil y otras partes interesadas. En línea con otros marcos del derecho internacional humanitario, también impone una serie de obligaciones negativas a los grupos armados no estatales.²⁸
- Reconoce el desplazamiento forzado en África como un fenómeno complejo causado por una variedad de factores. Establece una lista amplia, pero no exhaustiva, de desencadenantes, incluyendo la discriminación racial y prácticas equivalentes; traslados forzados de población incompatibles con el derecho internacional humanitario; conflictos y violencia generalizada; evacuaciones forzadas asociadas a los desastres cuando no están justificadas por motivos de seguridad o de salud; violaciones de los derechos humanos, como la violencia de género y otras prácticas nocivas y trato inhumano o degradante; y cualquier otro “acto, evento, factor o fenómeno de gravedad comparable a todo lo anterior y que no esté justificado en virtud del derecho internacional”.²⁹
- Reconoce que los proyectos de desarrollo causan desplazamiento y dedica un artículo entero a esta cuestión, en el que destaca las responsabilidades del sector de desarrollo. Tal y como lo ha señalado el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, la Convención refuerza implícitamente la noción de que los que financian y ejecutan proyectos deben rendir cuentas por cualquier falla que ocurra a la hora de proteger a los afectados contra el riesgo del desplazamiento.^{30 31}
- Reconoce que los nómadas y los pastores también pueden ser desplazados, un reconocimiento importante en un continente donde las zonas de pastoreo representan el 40 por ciento del territorio total.³²

²⁶ IDMC, La Convención de Kampala. Un Año Después: Avances y Perspectivas, 6 de diciembre de 2013, p. 14, disponible en <http://goo.gl/sTEb3I> (inglés)

²⁷ UA, Convención de Kampala, Preámbulo, artículos 3(2)(c), 5(5) y 9(2)(b), disponible en <https://goo.gl/ONd7vr>

²⁸ *Ibid*, artículo 7(7)

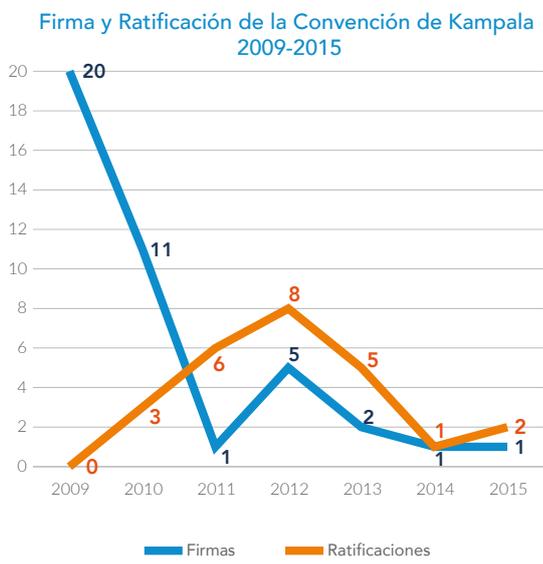
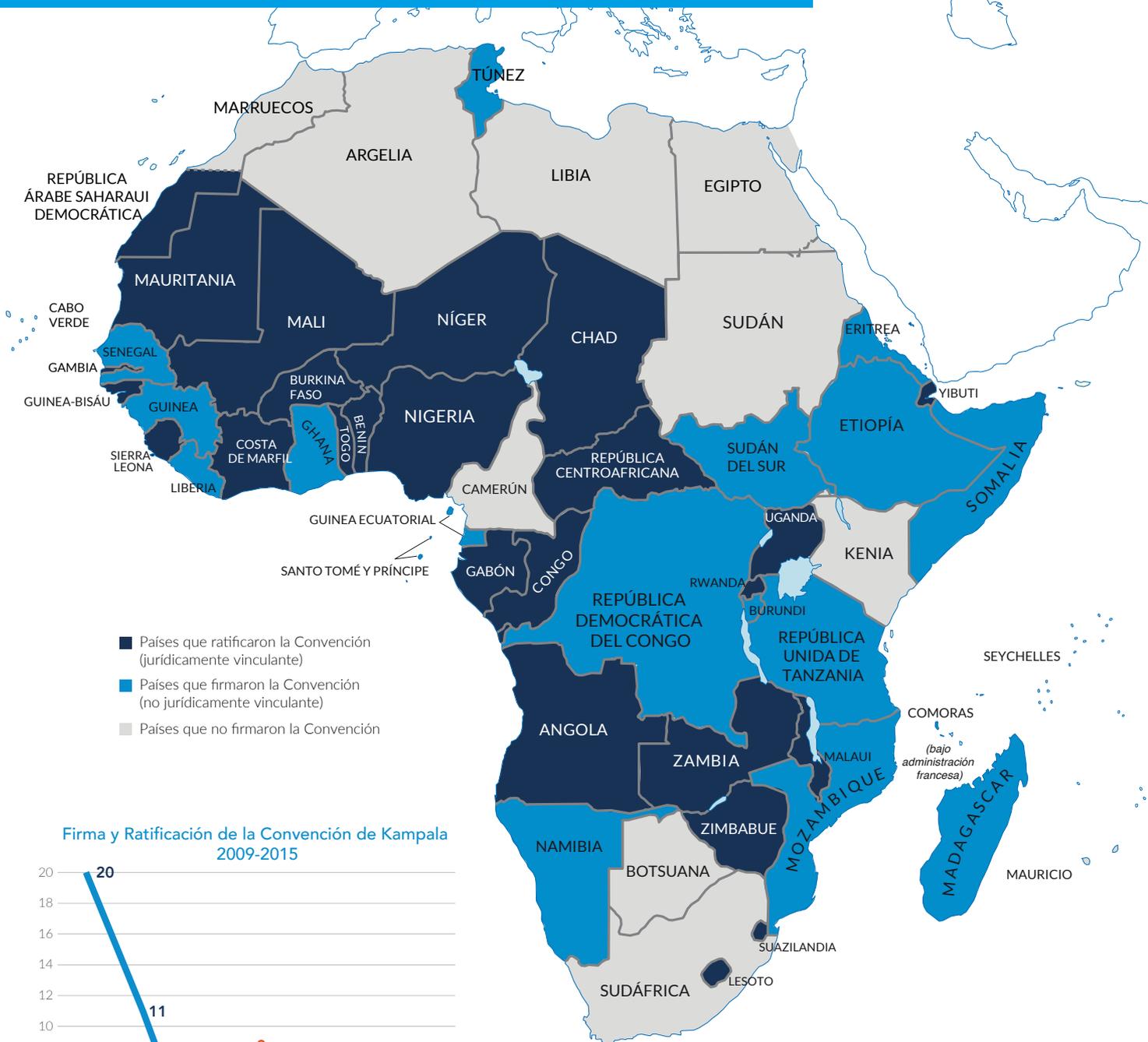
²⁹ *Ibid*, artículo 4(4)

³⁰ *Ibid*, artículos 10 y 3(1)(i)

³¹ ONU, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, A/HRC/26/33, abril de 2014, p. 20, disponible en <https://goo.gl/BecTxp>

³² UA, Marco Político para el Pastoreo en África, octubre de 2010, disponible en <http://goo.gl/cACFR0> (inglés)

PAÍSES DE LA UNIÓN AFRICANA QUE HAN FIRMADO O RATIFICADO LA CONVENCIÓN DE KAMPALA



Mapa actualizado en mayo de 2016.

Los límites, nombres y designaciones mostrados en el mapa no implican reconocimiento oficial o aceptación por parte del IDMC.

Enseñanzas adquiridas

Las iniciativas jurídicas regionales pueden beneficiarse de las enseñanzas adquiridas durante los procesos que condujeron a la adopción de la Convención de Kampala. Un simposio organizado en 1994 por la Organización para la Unidad Africana (OUA) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para conmemorar el 25 aniversario de la Convención que Rige los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, puso de manifiesto los diferentes niveles de la protección concedida a los refugiados y los desplazados internos por las normas regionales que existían en ese entonces.³³ Si bien las medidas oficiales para establecer un marco común sobre desplazamiento interno en África no fueron tomadas por la Unión Africana hasta el año 2004, dicho reconocimiento sentó las bases de un compromiso concreto por parte de los Estados Miembros de la OUA, las instituciones y la sociedad civil para hacer frente a este problema. Analizando en retrospectiva el proceso que culminó con la adopción de la Convención de Kampala en 2009, su éxito puede atribuirse a una serie de factores que podrían ser replicados en otras regiones.

VOLUNTAD POLÍTICA

El desarrollo de un marco regional en África ha sido posible gracias al compromiso constante de una organización intergubernamental regional – la Unión Africana (UA) – que demostró su compromiso político y dedicó recursos suficientes a un objetivo que había sido identificado como una prioridad institucional. Así como lo señaló el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos: “son los principios del Acta Constitutiva de la Unión Africana del año 2000 los que establecen obligaciones que conducen a la protección de los desplazados internos.”^{34 35}

En 2004, el Consejo Ejecutivo de la UA le solicitó a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) “colaborar con los socios de cooperación pertinentes y demás partes interesadas para garantizar que los desplazados internos estén provistos de un marco jurídico apropiado”.³⁶ El Consejo también convocó a una cumbre especial de la UA sobre refugiados, repatriados y desplazados internos, que finalmente se celebró en Kampala en el año 2009.³⁷

PROCESO PARTICIPATIVO

La Convención de Kampala fue negociada durante un largo proceso preparatorio que involucró a Estados, comunidades económicas regionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organismos de la ONU y otras partes interesadas. Asimismo, incluyó la creación de un equipo de trabajo que coordinó los preparativos para la cumbre especial.³⁸ Las extensas consultas que se llevaron a cabo entre 2006 y 2009 permitieron un alto grado de consenso en torno a las opciones de políticas clave que ahora están consagradas en las disposiciones de la convención. Las OSC participaron de forma activa en una reunión previa a la cumbre con la UA en la que se formuló el plan de acción para la ratificación y aplicación.³⁹

³³ OUA/ACNUR, El Documento de Adís Abeba sobre Refugiados y Desplazamiento Forzado de Poblaciones en África, septiembre de 1994, recomendaciones, disponible en <http://goo.gl/tQZzHE> (inglés)

³⁴ UA, Acta Constitutiva, artículos 3(h), 3(k), 4(h), 4(j) y 4(o), disponible en <http://goo.gl/WhWYyO> (inglés)

³⁵ Chaloka Beyani, La Elaboración de un Marco Jurídico para la Protección de los Desplazados Internos en África, *Journal of African Law*, Vol. 50, No. 2(2006), pp.187-197, disponible en <http://goo.gl/cw7cga> (inglés)

³⁶ UA, Decisión sobre la Situación de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Internos, EX/CL/Dec.127, disponible en https://www.au.int/web/sites/default/files/decisions/9640-ex_cl_dec_93_-_164_v_f.pdf (inglés)

³⁷ UA, Decisión sobre la Conferencia Ministerial sobre Refugiados, Repatriados y Desplazados Internos, EX/CL/ Dec.289(IX), disponible en <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ECBANJUL06FR.PDF> (inglés)

³⁸ Cumbre Humanitaria Mundial, Equipo Temático IV, Atendiendo las Necesidades de las Personas en Conflicto, archivado en el IDMC (inglés)

³⁹ Forced Migration Review, Más Allá de las Buenas Intenciones: Aplicación de la Convención de Kampala, número 34, pp.53-55, disponible en <http://goo.gl/3i8Wlw> (inglés)

LIDERAZGO MORAL

Eminentes personalidades como el arzobispo Desmond Tutu y el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, jugaron un papel activo en defensa del proceso de la Convención de Kampala. El compromiso concreto de Estados como Sierra Leona y Uganda, el cual surgió de las graves crisis humanitarias que causaron desplazamientos masivos, también fue fundamental para reforzar el apoyo a un tratado regional que podría haber sido considerado como una vulneración de la soberanía de los Estados. El gobierno de Uganda estableció un ejemplo significativo mediante la adopción de una política nacional integral sobre desplazamiento interno en 2004, en un momento en el que el proceso que condujo a la Convención de Kampala estaba apenas empezando.⁴⁰

Desafíos

OBSTÁCULOS A LA RATIFICACIÓN E INCORPORACIÓN

Cuando se adoptó la Convención de Kampala, existía la expectativa de que los Estados Partes tomarían medidas de seguimiento para garantizar su aplicación. En 2010, la UA adoptó un plan de acción con dos objetivos: acelerar la adhesión, firma y ratificación de la convención por un lado, y facilitar su incorporación y aplicación por el otro.⁴¹

Una evaluación preliminar de la magnitud que han alcanzado estos objetivos llevada a cabo en 2014 encontró que, si bien la Convención representa un avance importante en la creación de un sistema de protección y asistencia para los desplazados internos y otros afectados por el desplazamiento, todavía falta mucho camino por recorrer para asegurar su efectividad.⁴²

La convención fue el tratado de la UA más rápido en entrar en vigor. La tasa de ratificación alcanzó su punto máximo entre 2011 y 2013, pero ha disminuido sustancialmente desde entonces, con solo tres países que se convirtieron en Estados Partes en 2014 y 2015.⁴³ Algunos de los países que albergan el mayor número de desplazados internos en África tampoco la han ratificado, como es el caso de la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y Sudán, lo cual resalta la necesidad de darle la importancia que se merece. Se espera que la ratificación por parte de países como la República Democrática del Congo y Somalia le de nueva vida al proceso regional en general, lo que provocaría que más Estados expresen formalmente su adhesión.

En cuanto a la obligación de integrar las disposiciones de la Convención de Kampala para adoptar leyes y políticas sobre desplazamiento interno,⁴⁴ cabe señalar que los siete países que han adoptado leyes o políticas específicas para los desplazados internos, o aquellos que han promulgado instrumentos pertinentes a la protección de los mismos o que han reconocido formalmente la aplicabilidad jurídica de los Principios Rectores en su sistema nacional,⁴⁵ lo han hecho fuera del proceso de la Convención de Kampala o incluso antes de su adopción. Un aspecto positivo de todo esto es que algunos países como la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Nigeria actualmente están desarrollando instrumentos pertinentes, y Zambia, en sus directrices para la

⁴⁰ IDMC, Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno, página de Uganda, disponible en <http://goo.gl/GrDV7O> (inglés)

⁴¹ Reunión del Consejo Ejecutivo de la UA, 19-23 de julio de 2010, disponible en <https://goo.gl/hco7xo> (inglés)

⁴² ONU, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, A/HRC/26/33, abril de 2014, p. 11, disponible en <https://goo.gl/BecTxp>

⁴³ Renny Mike Wafula, hoja de infografía sobre la Convención de la UA para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos, distribuida en el taller regional de la UA-Cluster global de protección sobre la Convención de Kampala, diciembre de 2016, archivado en el IDMC (inglés)

⁴⁴ UA, Convención de Kampala, artículo 3(2)(a),(c), disponible en <https://goo.gl/ONd7vr>

⁴⁵ IDMC, Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno, una Herramienta de Mapeo, 2015, disponible en <http://goo.gl/juJxa0> (inglés)

compensación y reasentamiento de los desplazados internos adoptadas en 2013, hace referencia específica a la incorporación de la Convención de Kampala.⁴⁶

Todas estas iniciativas apuntan a una tendencia positiva, pero cabe destacar que ninguno de los 25 países que actualmente son Estados Partes en la Convención de Kampala ha completado su incorporación. La formulación de leyes y políticas tiende a ser un proceso lento, pero esto solo explica parcialmente la falta de progreso. La escasa voluntad política y la falta de conocimientos técnicos son otros factores importantes. Se espera que los procesos que aún no han concluido se completen pronto y que sirvan de ejemplo para otros Estados Partes.

Para mantener los resultados obtenidos hasta el momento, la UA y sus socios tendrán que hacer esfuerzos adicionales. La posición común del África sobre la eficacia humanitaria presentada en la Cumbre Humanitaria Mundial introdujo un nuevo plan de acción a diez años de la UA que exige un cambio de enfoque “del establecimiento de normas a la aplicación”.⁴⁷ Otro paso potencialmente fundamental es el desarrollo de una nueva medida para que la Convención de Kampala reemplace la actual que expiró en 2012 y establezca nuevos espacios de participación para que la UA apoye los procesos nacionales.

La convención reconoce que la Comisión de la UA tiene que “apoyar los esfuerzos de los Estados Partes para proteger y ayudar a los desplazados internos” en virtud de sus disposiciones y, a cambio, los Estados Partes tienen la obligación correspondiente de respetar el mandato de la UA.⁴⁸ Para apoyar estos esfuerzos, se recomienda profundizar aún más en la identificación de los Estados y otras partes interesadas como “defensores” regionales, y verificar el papel de las comunidades económicas regionales de la UA en la promoción de la convención. También se ha sugerido que el Parlamento de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) podría ratificar la convención, una medida que aplicaría automáticamente a todos los Estados Miembros de la CEDEAO sin que se tengan que tomar acciones individuales.

SISTEMA DE SEGUIMIENTO EMBRIONARIO

Se requieren esfuerzos importantes para garantizar que la aplicación de la Convención de Kampala en nombre de los Estados Partes se supervise de manera efectiva. La Convención le atribuye dicho papel a diversas instituciones de la UA, la CADHP y al mecanismo africano de revisión por expertos. Los Estados Partes están obligados a presentar un informe a la Comisión Africana cada dos años que describa en detalle las actividades que han realizado para aplicar la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como a enviar información sobre las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para dar efecto a la Convención de Kampala. Los Estados Partes que hayan aceptado el procedimiento voluntario del mecanismo africano de revisión por expertos tendrán que presentar información más detallada.

La convención también exige la creación de una Conferencia de Estados Partes como su entidad de seguimiento principal.⁴⁹ Sin embargo, tres años después de su entrada en vigor, este organismo (que no está destinado a ser una nueva institución de la UA) aún no ha sido convocado. El establecimiento de dicho organismo está programado para darse durante una conferencia de ministros programada tentativamente para diciembre de 2016. Con esto, la Comisión de la UA y los socios internacionales y regionales que apoyan la UA tendrán que encontrar maneras significativas para participar en la Conferencia de Estados Partes.

La sociedad civil también jugará un papel especialmente importante durante la Conferencia de Estados Partes. De la misma manera como apoyó el desarrollo de la convención, debe poder contribuir a la labor de la conferencia

⁴⁶ Op. cit, Zambia (inglés)

⁴⁷ UA, Grupo de Alto Nivel sobre la Eficacia humanitaria en África, mayo de 2016, disponible en <http://goo.gl/CLqwKK> (inglés)

⁴⁸ UA, Convención de Kampala, artículos 5(3) y 8(3), disponible en <https://goo.gl/ONd7vr>

⁴⁹ *Ibid*, artículo 14

participando en el trabajo de la CADHP (incluso a través de su foro de ONG) y proponiendo resoluciones para su aplicación.⁵⁰ Las ONG juegan un papel vital en el apoyo a la función de seguimiento de la CADHP al monitorear el respeto y cumplimiento de los derechos de los desplazados internos y mediante la presentación de informes paralelos a la CADHP.⁵¹

¿Un modelo para otras regiones?

La adopción de la Convención de Kampala fue la culminación de un proceso altamente participativo bajo el mando del liderazgo nacional africano, que decidió hacer de la promoción de normas regionales sobre la protección de los desplazados internos una prioridad. Durante el proceso de redacción, el cual se desarrolló durante más de cinco años, el principio de la responsabilidad soberana y el imperativo de una respuesta humanitaria coordinada proporcionaron inspiración para todos los involucrados. Ha sido un esfuerzo loable, pero la UA y sus Estados Miembros aún tienen mucho camino por recorrer para completar el proceso. En particular, la UA debe acelerar la formulación y adopción de un segundo plan de acción para el convenio con el fin de motivar su más amplia difusión, ratificación, incorporación y aplicación.

En su informe a la Cumbre Humanitaria Mundial, el Secretario General de la ONU destacó que la Convención de Kampala sirve como modelo para proyectos regionales similares. La Agenda para la Humanidad sugiere que los Estados podrían utilizar la convención como inspiración para “adoptar y aplicar marcos jurídicos y políticos regionales... sobre desplazamiento interno” en otras partes del mundo.⁵² El valor universal del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario estaría confirmado por nuevos instrumentos regionales.

Dicho esto, incluso las nociones ampliamente aceptadas como la definición de un desplazado interno, tendrían que ser adaptadas para incluir formas de desplazamiento que son frecuentes en ciertos países o regiones. También puede ser necesario idear mecanismos de protección que sean compatibles con las tradiciones legislativas locales y la arquitectura institucional. El desplazamiento asociado a la violencia criminal organizada en América Central o los efectos del cambio climático en el Pacífico son dos buenos ejemplos de esto.

Además de los elementos progresivos de muchas de sus disposiciones, la Convención de Kampala ofrece a otros países y regiones un ejemplo útil de las ventajas de contar con un instrumento regional sobre desplazamiento interno. Un marco de este estilo constituye una oportunidad única para aprovechar las enseñanzas adquiridas a nivel nacional y elevarlas al nivel supranacional. Proporciona una referencia normativa común para hacer frente al desplazamiento que a menudo no se limita a un solo país, ya que los conflictos, la violencia y los desastres pueden extenderse a países vecinos. Si se aplica de forma efectiva, un marco común también puede aumentar la estabilidad regional, reducir la probabilidad de que ocurran movimientos masivos de refugiados y fortalecer las relaciones entre países mediante el fomento de nuevas formas de colaboración.

El Secretario General de la ONU no está solo en la promoción de la adopción de tratados regionales en otras partes del mundo. El Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha instado también a otras organizaciones regionales a hacer más para prevenir y mitigar el desplazamiento, incluso mediante la replicación de la Convención de Kampala.

⁵⁰ Centro Africano de Estudios sobre Democracia y Derechos Humanos, foro de ONG, disponible en <http://goo.gl/0Pnt5Z> (inglés)

⁵¹ IDMC-Consejo Económico, Social y Cultural de la UA, Hacer que el Trabajo de la Convención de Kampala Funcione para los Desplazados Internos, julio de 2010, p. 21, disponible en <http://goo.gl/2R4tcq> (inglés)

⁵² SGNU, Agenda para la Humanidad, anexo al Informe del Secretario General de la ONU para la Cumbre Humanitaria Mundial, disponible en <https://goo.gl/JDy6Yq> (inglés)

América Central en particular parece ser una región lo suficientemente madura como para desarrollar un mecanismo de protección regional para los desplazados internos. El alcance del desplazamiento parece justificar tal medida y el marco institucional es favorable. La declaración y plan de acción de Brasil, producto de una reunión de los gobiernos de América Latina y el Caribe en Brasilia con motivo del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, señaló la necesidad de tomar medidas regionales para hacer frente a la crisis de desplazamiento en el Triángulo del Norte de El Salvador, Guatemala y Honduras en América Central. También recomendó al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), un organismo intergubernamental regional, como anfitrión adecuado de un “Observatorio de Derechos Humanos sobre Desplazamiento”.^{53 54}

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha demostrado su voluntad de desempeñar un papel central a la hora de hacer frente al desplazamiento en la región, pero su capacidad para hacerlo se ve limitada por la falta de normas regionales que sirvan de garantía para los Estados Miembros. Sin embargo, una organización intergubernamental como la OEA podría desempeñar dicho papel, trabajando para conseguir un consenso sobre un marco común mediante el apoyo a un proceso de consulta como el de la *Convención de Kampala*.

El potencial de un marco supranacional para América Central será determinado por la voluntad política de los Estados implicados. Si hay resistencia a la idea de un instrumento jurídicamente vinculante, una declaración de principios más laxos emitida por una institución regional puede ser una opción. En su defecto, la creación de un foro regional para la discusión de experiencias nacionales podría sentar las bases para comprometer a las instituciones nacionales en la formulación de leyes o políticas y darle un reconocimiento más amplio al fenómeno del desplazamiento interno y sus impactos.

Es poco probable que regiones sin instrumentos normativos, mecanismos de derechos humanos o un organismo intergubernamental con un claro interés en llenar dichos vacíos, sean capaces de desarrollar un instrumento similar a la Convención de Kampala. En cambio, puede que la necesidad de herramientas normativas que elaboren respuestas para los desplazados internos se satisfaga mejor con el lanzamiento de una iniciativa global para apoyar su llamado a la adopción de leyes, políticas y capacidades nacionales, con algunos de los Estados que defienden el proceso y actúan como un modelo local para otros.

⁵³ SICA, sitio web del Sistema de Integración Centroamericana, disponible en <https://goo.gl/7PMJow>

⁵⁴ Cartagena +30, declaración de Brasil, diciembre de 2014, disponible en <https://goo.gl/k5g01E>

MARCOS NACIONALES



El valor de las leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno es incuestionable, independientemente de si haya o no marcos regionales establecidos. Estas pueden, y deben, aclarar las responsabilidades del gobierno, definir los roles de los equipos de respuesta y aumentar la previsibilidad de la acción humanitaria mediante la institucionalización de acuerdos de colaboración. Deben definir los derechos de los desplazados internos y las medidas que deben adoptarse para garantizar que estén completamente protegidos. Al hacerlo, los marcos normativos nacionales pueden servir como pilares de una sólida respuesta. Más importante aún, las instituciones nacionales son las únicas entidades que tienen el derecho a desarrollar y adoptar marcos normativos. Por lo tanto, una ley o una política sobre desplazamiento interno representa también el planteamiento de un gobierno nacional para hacer frente al tema.

El número de países que han desarrollado tales leyes o políticas de acuerdo con las normas internacionales sigue creciendo. La base de datos de leyes y políticas sobre desplazamiento interno del IDMC contiene información sobre instrumentos ya adoptados y procesos en curso que pueden conducir a otros nuevos. Está desarrollada a partir de otras bases de datos similares ya existentes, tales como el Índice de Brookings sobre Leyes y Políticas de Desplazamiento Interno.

A finales de 2015, 11 países (siete de ellos en África) estaban en pleno proceso de desarrollo de un instrumento nacional o sus gobiernos ya habían expresado su interés en hacerlo.⁵⁵ Algunos, como es el caso de Nigeria, están relativamente cerca de finalizar dicho proceso, pero ha habido desacuerdos sobre la designación de un centro de coordinación institucional para los desplazados internos, lo que ha impedido su adopción final. En la República Democrática del Congo, la falta de impulso político y una agenda legislativa copada han obstaculizado el progreso. A pesar de sufrir una grave crisis de seguridad en 2015, es importante destacar que la República Centroafricana ha proseguido su hoja de ruta para la adopción de un instrumento nacional mediante la redacción de una ley y un proyecto de ley que actualmente están pendientes de revisión.⁵⁶

Formulación de leyes y políticas: qué hacer y cómo hacerlo

Los países que han adoptado leyes o políticas sobre desplazamiento interno lo han hecho por muchos motivos, pero todos han reconocido que hacer frente al fenómeno es un proceso complejo que requiere de un marco sólido y un compromiso político y jurídico. Asimismo, puede que se necesite asistencia técnica y desarrollo de capacidades para proporcionar los conocimientos necesarios para formular disposiciones y facilitar un entendimiento común de los conceptos clave.

⁵⁵ IDMC, *Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno, una Herramienta de Mapeo, 2015*, disponible en <http://goo.gl/juJxa0> (inglés)

⁵⁶ Op. cit., República Centroafricana (inglés)

ASISTENCIA TÉCNICA

La nueva herramienta de mapeo del IDMC confirmó la necesidad de promover leyes y políticas sobre desplazamiento interno y apoyar a los países que están emprendiendo procesos legislativos y políticos de este tipo.⁵⁷ El Equipo de Trabajo del Cluster Global de Protección se creó en 2015 para hacer precisamente eso a nivel nacional y regional. Asesoró a los formuladores de políticas nigerianos en la revisión del anteproyecto de política sobre los desplazados internos del país en 2012, e inició una revisión del sistema jurídico de Mali para apoyar la incorporación de la Convención de Kampala.

El IDMC proporcionó asistencia técnica a Somalilandia en la elaboración de una política de desplazamiento interno que fue promulgada en enero de 2016. Durante el proceso, el cluster de protección de Somalia también trabajó en estrecha colaboración con el Ministerio de Reasentamiento, Rehabilitación y Reconstrucción de Somalilandia, proporcionando capacitación a todas las partes implicadas.⁵⁸ La Oficina del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos apoya una serie de iniciativas legislativas.

Básicamente, hay dos opciones principales para que los Estados regulen su respuesta al desplazamiento interno: mediante la adopción de leyes o políticas independientes centradas específicamente en el tema, o incorporándola en otras leyes. Incluso cuando se adapta una ley o política independiente sobre desplazamiento interno, a menudo funciona como un complemento y por lo general se requiere un cierto grado de racionalización y adaptación de las normativas sectoriales existentes. Cualquiera de estos enfoques es aceptable siempre y cuando implique llevar a cabo discusiones entre todas las partes interesadas y cubra en su totalidad las necesidades de protección de los desplazados internos.

Es posible que se necesiten tomar una serie de pasos adicionales durante el proceso de desarrollo de un marco adecuado. Estos incluyen medidas legislativas para armonizar las disposiciones de un instrumento específico sobre desplazamiento interno con las leyes y políticas sobre cuestiones como la educación, bienestar social, vivienda, salud, documentación civil, tierra y propiedad.

PROCESOS DE CONSULTA

La adopción de instrumentos normativos es una tarea soberana. Sin embargo, se debe tomar un enfoque consultivo con participación de otras partes interesadas durante todo el proceso. La participación de organismos humanitarios y de desarrollo, de las OSC, de los propios desplazados internos y de otras comunidades afectadas por el desplazamiento, ayuda a identificar temas de interés y crea el consenso necesario para preparar el camino hacia la adopción y aplicación de un nuevo instrumento.

Una herramienta de orientación publicada por el IDMC y el Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno destaca los beneficios de un proceso de consulta en siete etapas.⁵⁹ El enfoque apoya el llamado de la Agenda para la Humanidad contenido en la responsabilidad fundamental número tres, a “poner fin a la dependencia de la ayuda y promover la autosuficiencia de las poblaciones de desplazados internos”.

La ley de desplazados internos de Kenia es el resultado de un amplio proceso de consulta puesto en marcha por la comisión parlamentaria del país sobre el reasentamiento de los desplazados internos, durante el cual las perspectivas de los ministerios del gobierno y del Grupo de Trabajo sobre Protección de los Desplazados Internos

⁵⁷ IDMC, Convención de Kampala: de la ratificación a la incorporación y la puesta en marcha, abril de 2016, disponible en <http://goo.gl/gNg9Bm> (inglés)

⁵⁸ IDMC, Adopción y Aplicación del Marco para el Anteproyecto de Política de Somalilandia sobre Desplazamiento Interno, 2015, disponible en <http://goo.gl/TsOhi3> (inglés)

⁵⁹ IDMC/Brookings-LSE, Instrumentos Nacionales sobre Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo, 2013, disponible en <https://goo.gl/3XvfrK>

(un mecanismo interinstitucional) contribuyeron a la formulación de sus disposiciones. También se llevaron a cabo veintiséis audiencias públicas con desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento.⁶⁰

Todos los esfuerzos de promoción y sensibilización para apoyar el desarrollo de un marco normativo deben incluir parlamentarios con el objetivo de garantizar que se consideren a los desplazados internos como parte integral de sus representados. Esto, a su vez, puede dar lugar a incentivos que prioricen la formulación de una ley sobre desplazamiento interno. El manual para parlamentarios publicado por el ACNUR y la Unión Interparlamentaria (UIP) proporciona una visión general del papel que pueden desempeñar los legisladores activos en la promoción de un instrumento de este tipo, incluso a través de su participación en consultas formales e informales.⁶¹

Tendencias y desafíos

Según nuestra nueva herramienta de mapeo, hasta marzo de 2016, al menos 27 Estados habían promulgado leyes, políticas u otros instrumentos nacionales específicamente diseñados para el desplazamiento interno.⁶²

En muchos casos, la adopción ha incluido la incorporación, o al menos una referencia formal, de los Principios Rectores. Algunos de los países encuestados, como Burundi y Sudán, han respaldado su aplicabilidad al firmar acuerdos nacionales o regionales de paz que incluyen sus disposiciones. Por su parte, el gobierno de Liberia llevó a cabo una “adopción sistemática” del marco global sobre desplazamiento interno⁶³ mediante su documento ‘Instrumentos de Adopción’, publicado en noviembre de 2004. Los 12 Estados africanos que firmaron el Pacto de los Grandes Lagos sobre los desplazados internos se han comprometido a incorporar los Principios Rectores en su legislación.⁶⁴

Con los años, el reconocimiento del desplazamiento interno por parte de los Estados y su participación en el desarrollo de herramientas normativas para responder al fenómeno se han multiplicado. Las leyes y políticas relacionadas con los desplazados internos que se han adoptado recientemente, como las de Kenia en 2012, las de Afganistán y Yemen en 2013, y las de Somalilandia en 2016, se destacan por sus avances en el establecimiento de marcos que regulan de forma integral todas las fases del desplazamiento y demuestran una clara intención de adaptar las respuestas a la realidad sobre el terreno. Las adoptadas en Afganistán y Somalilandia también incluyen secciones dedicadas a mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, y al mismo tiempo buscan soluciones duraderas, disposiciones que son particularmente relevantes para aquellos que viven en situación de desplazamiento prolongado.

Las leyes y políticas anteriores tendían a centrarse en las necesidades de los desplazados internos durante situaciones de emergencia, pero dejaban de lado la búsqueda de soluciones duraderas (o lo contrario en el caso de Angola), se enfocaban en una única opción de asentamiento a expensas de otras, o solo cubrían algunas áreas de intervención.

⁶⁰ DRC y Consorcio para los Refugiados de Kenia, *Tras Bastidores: Enseñanzas Adquiridas en el Desarrollo de un Marco Político Nacional sobre Desplazamiento Interno en Kenia*, enero de 2013, disponible en <https://goo.gl/B45dsu> (inglés)

⁶¹ ACNUR-UIP, *Manual para Parlamentarios – El Desplazamiento Interno: Responsabilidad y Acción*, 2013, disponible en <http://goo.gl/wFg18d> (inglés)

⁶² IDMC, *Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno, una Herramienta de Mapeo*, 2015, disponible en <http://goo.gl/juJxa0> (inglés)

⁶³ Brookings Institution, *Una Tendencia de Desarrollo: Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno*, 2006, disponible en <http://goo.gl/mLlRem> (inglés)

⁶⁴ Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, *Pacto de los Grandes Lagos y protocolos adicionales*, 2006, disponible en <http://goo.gl/7DGkfh> (inglés)

NORMATIVA PARCIAL VERSUS INTEGRAL

La decisión de adoptar una ley o una política centrada en un aspecto específico del desplazamiento puede ser tomada debido a la urgencia de las necesidades de los desplazados internos, o por falta de tiempo y voluntad política para desarrollar un instrumento más amplio. En otros casos, puede ser el resultado de la necesidad de reconocer los derechos de un grupo específico. La política nacional de 2003 sobre reasentamiento y rehabilitación de familias afectadas por proyectos en la India, la cual se centra en personas desplazadas por proyectos de desarrollo, es un buen ejemplo.⁶⁵ Otras situaciones han requerido de medidas para garantizar la protección de algún derecho particular de los desplazados internos. En los Estados Unidos, la Ley de Recuperación de la Educación Post-Huracanes de 2006 se formuló con el objetivo de evitar la interrupción de la escolarización de los alumnos desplazados por el Huracán Katrina, quienes tuvieron que matricularse en estados distintos de Alabama, Luisiana, Misisipi o Texas.⁶⁶

Generalmente, aquellos que proporcionan apoyo técnico externo para el desarrollo y aplicación de marcos nacionales han apoyado un enfoque holístico, recomendando instrumentos que cubren todas las fases de la respuesta y todas las cuestiones que afectan a los desplazados internos, ya sea a través de leyes o políticas independientes o mediante la integración de los problemas de los desplazados internos en otras legislaciones.⁶⁷

Independientemente del camino que se tome, la orientación contenida en el manual Brookings-Bern para los formuladores de leyes y políticas es particularmente relevante. Desarrollado bajo los auspicios del entonces representante especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, identifica los elementos básicos mínimos de un instrumento nacional que regule la protección de los desplazados internos.⁶⁸ Desde el año 2014, el IDMC también ha participado en la revisión de los marcos nacionales sobre desplazamiento en colaboración con distintos socios.⁶⁹ Teniendo en cuenta las recomendaciones del manual de Brookings, nos centramos en una serie de áreas clave que incluye las siguientes:

- 1 La definición de un desplazado interno, comunidades afectadas y otros grupos
- 2 El nombramiento de un centro de coordinación institucional
- 3 La creación de mecanismos de coordinación
- 4 La asignación de recursos humanos y financieros adecuados
- 5 La identificación de una institución a cargo de la supervisión operativa y financiera
- 6 El establecimiento de sistemas de gestión y recolección de datos
- 7 La prevención del desplazamiento y la prohibición del desplazamiento arbitrario
- 8 Protección y asistencia durante el desplazamiento, incluyendo la reafirmación de los derechos de los desplazados internos
- 9 La búsqueda de soluciones duraderas

⁶⁵ Ministerio de desarrollo rural (India), Política Nacional, 2003, disponible en: <https://goo.gl/RwITLP> (inglés)

⁶⁶ IDMC, Leyes y Políticas sobre Desplazamiento Interno, una Herramienta de Mapeo, 2015, sitio web de EE.UU., disponible en <http://goo.gl/YCqmxF> (inglés)

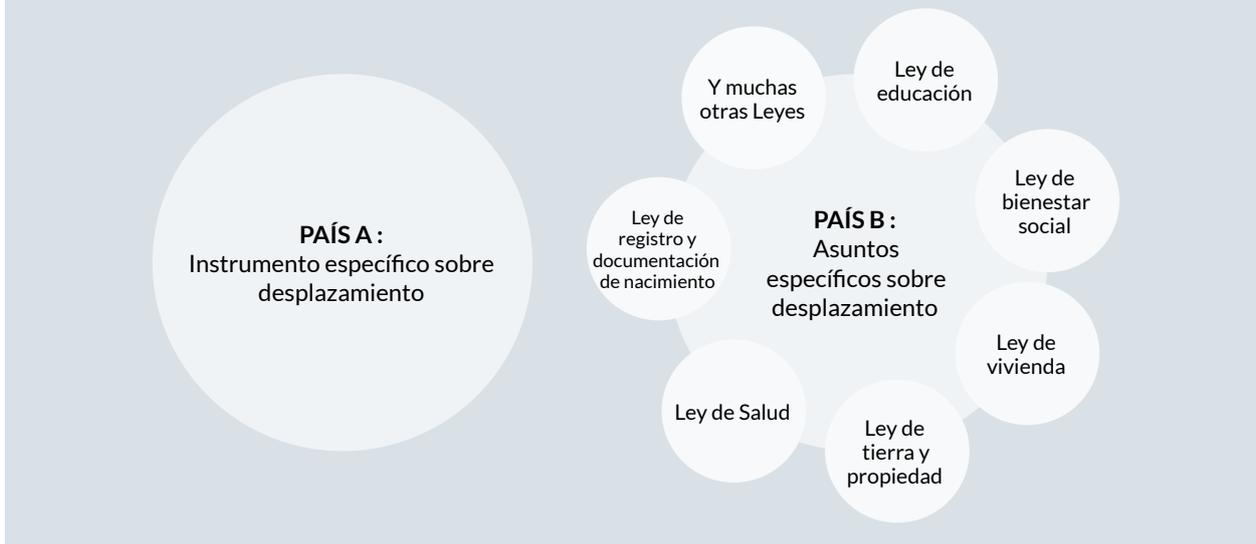
⁶⁷ IDMC/Brookings-LSE, Instrumentos Nacionales sobre Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo, 2013, pp.34-35, disponible en <https://goo.gl/3Xvfrk>

⁶⁸ Brookings-Bern, Protección de los Desplazados Internos: un Manual para Formuladores de Leyes y Políticas, octubre de 2008, disponible en <http://goo.gl/DBtgJc> (inglés)

⁶⁹ IDMC, Una Revisión del Marco Jurídico de Zimbabue Relativo a la Protección de los Desplazados Internos, diciembre de 2014, disponible en <http://goo.gl/0FmQVZ>; IDMC, Una Revisión del Marco Normativo de Kenia Relativo a la Protección de los Desplazados Internos, agosto de 2015, disponible en <http://goo.gl/5au2V0>; IDMC, Una Revisión del Marco Normativo de Mali Relativo a la Protección de los Desplazados Internos, octubre de 2016 (inglés)

Ejemplo: Normativa sectorial y específica sobre desplazamiento

El país A tiene un instrumento específico sobre desplazamiento que garantiza el derecho a la educación de los niños desplazados y establece el acceso libre a las escuelas primarias. El país B no tiene ningún instrumento específico sobre desplazamiento. Sin embargo, su ley de educación nacional establece que se deberá proporcionar acceso libre a las escuelas primarias a los niños desplazados.



LEYES DE GESTIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Para promover la integración efectiva de medidas que aborden el desplazamiento interno dentro de sistemas nacionales de respuesta a desastres y emergencias más amplios, se debe tener en cuenta la incorporación del tema en la legislación nacional sobre gestión del riesgo de desastres. Por lo general, dicha legislación establece las instituciones responsables de la gestión y coordinación de las respuestas ante desastres, consigue y asigna los recursos, y define los derechos y responsabilidades.

Garantizar que las instituciones y comités de gestión del riesgo de desastres aborden el desplazamiento como parte de sus esfuerzos de respuesta y recuperación es un medio importante para evitar trabajar el tema desde un enfoque de silos. La legislación en Indonesia y Vietnam incluye disposiciones relacionadas con el derecho de las personas afectadas por desastres a recibir apoyo y ayuda del gobierno. En el caso de Vietnam, la legislación establece la responsabilidad del gobierno de proporcionar refugio después de un desastre y asignar recursos para la restauración de viviendas afectadas.⁷⁰ Hacer frente explícitamente al desplazamiento interno dentro de legislación sobre gestión del riesgo de desastres no es una tendencia generalizada. Sin embargo, deben promoverse medidas de este estilo en un esfuerzo por fomentar un enfoque más holístico al tema.

Las medidas de reducción del riesgo de desastres también se consideran un medio importante de prevenir el desplazamiento. Como se establece en el manual publicado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un amplio conjunto de leyes (no solo relacionadas con la gestión del riesgo de desastres sino también con construcción, planificación urbana, gestión ambiental y cambio climático) puede apoyar la reducción efectiva del riesgo de desastres, mejorar la resiliencia de las comunidades y así contribuir a prevenir el desplazamiento asociado a los desastres.⁷¹

⁷⁰ Ley sobre Prevención y Control de Desastres de Vietnam (2013), artículo 10, 29 y 34. (inglés)

⁷¹ FICR/PNUD, Manual sobre Derecho y Reducción del Riesgo de Desastres, 2015, disponible en <http://goo.gl/SSIFik> (inglés)

SOLUCIONES SUB-NACIONALES

Incluso en países que no han reconocido el fenómeno del desplazamiento interno a nivel nacional, se pueden desarrollar marcos a nivel local para apoyar las respuestas institucionales. México ofrece un buen ejemplo con dos disposiciones legislativas un paso por debajo de la estructura federal (una adoptada por el estado de Chiapas en 2012, y la otra por el estado de Guerrero en 2014) que llenan vacíos en el marco legislativo nacional mediante la codificación de los derechos de los desplazados internos y el establecimiento de las responsabilidades institucionales correspondientes.^{72 73}

La principal limitación de tales leyes es que solo aplican a casos de desplazamiento que afectan a las personas que habitualmente residen en la zona geográfica en cuestión, y solo establecen obligaciones para crear las condiciones del retorno o reasentamiento de los desplazados internos y la integración social en la misma jurisdicción. Sin embargo, dado que el desplazamiento rara vez respeta estas limitaciones geográficas, sería mejor contar con un grado mucho mayor de reconocimiento y participación coherente a nivel nacional.

Dicho esto, un ejercicio normativo a nivel sub-nacional puede proporcionar una oportunidad para organizar mejor las soluciones duraderas a nivel local o para facilitar la protección de los derechos de los desplazados internos a su regreso a una zona que ha sido golpeada por conflictos o desastres. El marco político de 2009 sobre retorno de desplazados para la Provincia Fronteriza Noroccidental de Pakistán tiene como objetivo lograr el retorno seguro, digno y voluntario de los desplazados internos de la zona.⁷⁴ Establece los principios generales para el retorno y estipula que debe ser aplicado conforme a la Constitución y las leyes de Pakistán. Asimismo, las medidas adoptadas en Turquía en 2005 brindaron apoyo normativo para el retorno de personas desplazadas en las regiones de Anatolia Oriental y Suroriental entre 1984 y 1998.⁷⁵

Somalia cuenta con una serie de marcos que reflejan las características del desplazamiento interno en el país y su realidad institucional fragmentada. La oficina del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha ayudado al gobierno nacional a desarrollar un marco para el anteproyecto de política cuya adopción parece ser inminente.⁷⁶

Las directrices normativas de 2012 sobre desplazamiento en Puntlandia ofrecen una cobertura genérica de las diferentes fases y aspectos del desplazamiento en este estado ubicado al noreste de Somalia⁷⁷. Por su parte, la política de 2016 sobre desplazamiento interno en Somalilandia “está diseñada para promover y abogar por la seguridad y el bienestar de los desplazados internos en Somalilandia en el marco de los convenios internacionales y la Constitución de Somalilandia”⁷⁸

⁷² Estado de Chiapas, Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, 2012, disponible en <http://goo.gl/EIB9Y1>

⁷³ Estado de Guerrero, Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, 2014, disponible en <http://goo.gl/j9rqOt>

⁷⁴ Gobierno de la Provincia Fronteriza Noroccidental de Pakistán, Marco Político sobre Retorno, 2009, disponible <http://goo.gl/S6shcE> (inglés)

⁷⁵ Gobierno de Turquía, Medidas sobre el Problema de los Desplazados Internos y el Proyecto de Retorno y Rehabilitación en Turquía, 2015, disponible en <http://goo.gl/6blO76> (inglés)

⁷⁶ Gobierno de Somalia, Anteproyecto de Política sobre Desplazamiento Interno dentro de Somalia, 2014, <http://goo.gl/oUZXNn> (inglés)

⁷⁷ Puntlandia, Gobierno de Somalia, Directrices Normativas sobre Desplazamiento en Puntlandia, 2012, disponible en <http://goo.gl/r5B34q> (inglés)

⁷⁸ Ministerio de Reasentamiento, Rehabilitación y Reconstrucción, Política sobre Desplazamiento Interno de Somalilandia, 2016, disponible en <http://goo.gl/G0ybw1> (inglés)

INSTRUMENTOS EN ELABORACIÓN

La nueva herramienta de mapeo del IDMC incluye países que actualmente están desarrollando instrumentos normativos nacionales o sub-nacionales sobre desplazamiento interno. Al menos nueve países han dado pasos hacia la adopción de un instrumento especializado o han desarrollado una ley o una política que aún no se ha promulgado. Entre los procesos relativamente nuevos en África, la República Centroafricana ha dado inicio a la redacción de una política y una ley a pesar de la crisis imperante, y Mali ha puesto en marcha un comité técnico para la incorporación de la Convención de Kampala.⁷⁹ Como órgano de consulta interinstitucional, recientemente el comité ha comenzado una auditoría normativa para identificar posibles vacíos en la legislación actual maliense y está encargado de dirigir el proceso de formulación de políticas.

Siguiendo las recomendaciones emitidas por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos después de su misión en Honduras en el año 2015, el gobierno ha dado sus primeros pasos hacia la creación de un marco que aborde el desplazamiento asociado a la violencia criminal.⁸⁰ En Papúa Nueva Guinea, un grupo de trabajo técnico se formó en noviembre de 2015 para apoyar el desarrollo de un anteproyecto de política sobre los desplazados internos, el cual eventualmente requerirá la aprobación del consejo ejecutivo nacional. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha proporcionado apoyo a través de un documento que ofrece un marco político y un conjunto de conceptos para el grupo de trabajo.

Existen varios peligros potenciales en el desarrollo de un nuevo instrumento normativo. La falta de reconocimiento del desplazamiento interno, la experiencia técnica insuficiente y la coordinación disfuncional entre las partes interesadas a menudo alargan el proceso de redacción. Incluso, una vez que el texto haya sido ultimado, el nuevo proyecto de ley podría tener que competir por la atención con otros proyectos en una agenda legislativa congestionada. A menos que los gobiernos hagan un esfuerzo concertado para priorizar los problemas de desplazamiento, es probable que el resultado sea más retrasos. La discordia entre las instituciones es otro tipo de desafío recurrente. A no ser que las responsabilidades de la aplicación estén claramente repartidas y que los mecanismos estén establecidos para coordinar las respuestas humanitarias, las mismas razones por haber puesto en marcha el proceso en primer lugar podrían ser socavadas.

Los casos de Nigeria y la República Democrática del Congo destacan algunos de estos retos, pero también revelan cómo la ratificación de un instrumento internacional como la Convención de Kampala puede informar e impulsar un proceso normativo nacional.

La política nacional de Nigeria sobre desplazados internos está pendiente de ser aprobada por el consejo ejecutivo federal del país.⁸¹ Varias organizaciones, entre ellas el ACNUR y el IDMC, proporcionaron apoyo técnico en las primeras etapas del proceso de redacción, el cual fue encabezado por la Comisión Nacional para los Refugiados, Migrantes y Desplazados Internos. Un comité técnico conformado por expertos que representan a las distintas partes interesadas se formó después de la ratificación de la Convención de Kampala para incorporar sus normas en el anteproyecto de política, pero el proceso perdió impulso después de que el comité validó el borrador en 2012.

⁷⁹ Ministerio de Solidaridad, Acción Humanitaria y Reconstrucción en el Norte, Decisión no. 2016/0109, 28 de abril de 2016 (inglés)

⁸⁰ ONU, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos Acerca de su Misión a Honduras, A/HRC/32/35/Add.4, 2016, disponible en <https://goo.gl/4uqkvz>

⁸¹ Gobierno Federal de Nigeria, Anteproyecto de Política Nacional sobre los Desplazados Internos en Nigeria, 2012, disponible en <http://goo.gl/uaMJ4M> (inglés)

Asimismo, las dificultades en la identificación de un centro de coordinación institucional y el reparto de responsabilidades a las dos principales instituciones que participan en las respuestas a nivel nacional, han demostrado ser obstáculos para la adopción. En 2015 se creó un equipo de trabajo sobre leyes y políticas para renovar discusiones técnicas sobre el borrador del texto y abogar por su adopción.

En marzo de 2013, la oficina regional del ACNUR en Kinshasa llevó a cabo un estudio que tuvo como objetivo superar los obstáculos en la transposición de las disposiciones internacionales en materia de protección de los desplazados internos dentro de la legislación sobre desplazamiento interno de la RDC. Después de llevar a cabo las consultas preliminares, dos instituciones independientes desarrollaron proyectos de ley que posteriormente se fusionaron en un solo texto.⁸²

Como Estado Parte en el Pacto de los Grandes Lagos, el gobierno adoptó un primer orden para ratificar la Convención de Kampala en noviembre de 2013. El inicio del proceso ayudó a crear un impulso para la adopción de la ley nacional de desplazados internos. El último borrador está pendiente de aprobación por parte del consejo de ministros antes de que sea expuesto ante la asamblea nacional para su adopción.

DE LA ADOPCIÓN A LA APLICACIÓN

La falta de compromiso político, un déficit de recursos y una planificación insuficiente a menudo obstaculizan la aplicación de una nueva ley o política nacional, y en últimas esto conduce al fracaso en el cumplimiento de sus objetivos. Su impacto depende en gran medida de las medidas institucionales puestas en marcha para asegurar que sus disposiciones se traduzcan en acciones sobre el terreno.

La guía IDMC/Brookings-LSE para el desarrollo de instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno destaca al menos tres pasos que facilitan su aplicación: planificación y coordinación, incluyendo la designación de un centro de coordinación, la asignación de recursos suficientes y la colaboración entre todas las partes interesadas; iniciativas para mejorar los conocimientos y capacidades, tales como la capacitación, actividades de sensibilización y una difusión más amplia; y un seguimiento y evaluación eficaz para medir el progreso e identificar los vacíos e insuficiencias de inmediato.⁸³

Este último punto es especialmente importante. Una nueva ley puede crear obstáculos no deseados que impiden que los desplazados internos ejerzan plenamente sus derechos, y un mecanismo de seguimiento eficaz podría detectar este tipo de problemas y sugerir cambios en el texto normativo. Un buen ejemplo de esto son las modificaciones hechas a la legislación de Ucrania sobre los derechos y libertades de los desplazados internos en diciembre de 2015. Se eliminaron una serie de requisitos que impedían que los desplazados se registraran y se beneficiaran de las ayudas estatales.⁸⁴ Otros países como Uganda y Zambia también están considerando la revisión de sus textos.

Un estudio de la política nacional de Afganistán sobre desplazamiento interno realizado por Samuel Hall Consulting destacó tres áreas en las cuales los equipos de respuesta humanitaria, de desarrollo y gubernamentales deben apoyar la aplicación a nivel nacional, provincial y distrital: difusión para promover un entendimiento común

⁸² Gobierno de la RDC, Ley de Protección y Asistencia de los Desplazados Internos, versión de septiembre de 2014, disponible en <http://goo.gl/HTmZrk> (francés)

⁸³ IDMC/Brookings-LSE, Instrumentos Nacionales sobre Desplazamiento Interno: una Guía para su Desarrollo, septiembre de 2013, disponible en <https://goo.gl/3XvfrK>

⁸⁴ Gobierno de Ucrania, Ley de Garantía de los Derechos y Libertades de los Desplazados Internos, octubre de 2014 con modificaciones realizadas en diciembre de 2015, disponible en <http://goo.gl/rzHkK3> (inglés)

de la definición de un desplazado interno; adquisición de recursos suficientes, garantizando que los problemas de los desplazados internos sean integrados en los presupuestos y planes anuales ministeriales; y la sensibilización y capacitación para el desarrollo de las capacidades clave de las partes interesadas.⁸⁵

En Kenia, la creación de un comité consultivo de coordinación nacional en enero de 2015 sentó las bases para la aplicación de la Ley de 2012 sobre Prevención, Protección y Asistencia a Desplazados Internos. Sin embargo, una revisión del marco normativo del país realizada por el IDMC reveló que era necesario adoptar más medidas legislativas y políticas para poder completar el proceso.⁸⁶

El sistema jurídico de un país también puede jugar un papel importante a la hora de monitorear y garantizar la aplicación. La justicia constitucional en Colombia ha servido no sólo a la reparación de violaciones de los derechos individuales, sino también para ayudar a fomentar cambios estructurales en las medidas estatales y mejorar el marco en que se sustentan. Un análisis del papel de la Corte Constitucional del país encontró que “el cumplimiento de las órdenes de un juez constitucional ... trasciende la mera ejecución de una sentencia”. También encontró que el compromiso del poder judicial tuvo efectos más amplios, como clarificar el alcance de las obligaciones del Estado, mantener el desplazamiento en la agenda del gobierno, asegurar la asignación de recursos suficientes y garantizar la participación efectiva de los desplazados internos en los procesos políticos.⁸⁷

⁸⁵ Samuel Hall Consulting, *Informe de Políticas – Política Nacional de Desplazados Internos en Afganistán. De la Política a la Aplicación: Colaborando con los Procedimientos Nacionales y con las Partes Interesadas Nacionales e Internacionales durante 2015*, p. 18. (inglés)

⁸⁶ IDMC-NRC, *Una Revisión del Marco Normativo de Kenia Relativo a la Protección de los Desplazados Internos*, agosto de 2015 <http://goo.gl/5au2VQ> (inglés)

⁸⁷ Andrés Celis, *Protección de los Desplazados Internos Mediante la Justicia Constitucional: El Papel de la Corte Constitucional en Colombia*, Brookings, noviembre de 2009, <https://goo.gl/E6Bzgo> (inglés)

EL CAMINO A SEGUIR



Dado el continuo aumento del número de desplazados internos en todo el mundo, es de vital importancia el desarrollo y la aplicación de leyes y políticas sobre desplazamiento interno a nivel nacional y regional. La complejidad del fenómeno y la necesidad de abordar estos problemas que rápidamente se están volviendo inmanejables requieren de compromiso político. Asimismo, tales asuntos deben ser expresados claramente mediante la puesta en marcha de procesos normativos que reconozcan la existencia del desplazamiento y los derechos de los desplazados internos.

La formulación de leyes y políticas sobre desplazamiento interno sigue siendo un esfuerzo relativamente nuevo. Se necesitarán años de continuo desarrollo, particularmente en términos de la aplicación, antes de que la eficacia y el impacto de los nuevos instrumentos se puedan evaluar de manera significativa. Mientras tanto, el valor de los marcos nacionales y regionales va más allá de su objetivo declarado.

Los instrumentos regionales proporcionan una oportunidad para que los formuladores de políticas y los políticos lleguen a un consenso sobre la necesidad de respetar las normas y los principios comúnmente reconocidos. Le permiten a los Estados afectados por el desplazamiento aprender unos de otros sobre las formas de hacer frente al fenómeno, y al mismo tiempo ofrecen una plataforma para llevar a cabo medidas coordinadas sobre una cuestión que, en muchos casos, tiene consecuencias transfronterizas.

La promulgación de leyes y políticas nacionales es testimonio del reconocimiento oficial de un gobierno del problema del desplazamiento interno en su territorio, establece su enfoque para hacerle frente y envía una solicitud a sus socios para colaborar con ese fin.

Tener una fuerte voluntad política es sin duda un requisito, pero contar con mayor experiencia en la formulación de leyes y políticas sobre desplazamiento interno es igualmente importante a la hora de garantizar la relevancia de nuevos instrumentos. En 2014, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos se refirió a la necesidad de crear una “plataforma común para garantizar el intercambio del gran número de documentos, herramientas de orientación y mejores prácticas que existen relacionados con la cuestión de los desplazados internos” para avanzar en la incorporación de la Convención de Kampala.⁸⁸ El Cluster Global de Protección ha llenado parcialmente este vacío a través de la creación de su Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas. Sin embargo, es posible que el camino a seguir sea una iniciativa más amplia que involucre a Estados, instituciones y OSC de ideas afines. Con este objetivo en mente, se recomienda una amplia gama de medidas:

Gobiernos:

- Aumentar los esfuerzos para adoptar rápidamente marcos integrales sobre desplazamiento interno que estén en línea con las normas internacionales y que respondan a las realidades nacionales y locales
- Garantizar la participación significativa de todas las partes interesadas, incluidos los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento, en el desarrollo, validación y aplicación de nuevos instrumentos nacionales

⁸⁸ Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, A/HRC/26/33 <http://goo.gl/25Zjus>

- Garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos existentes mediante la identificación de un centro de coordinación, la creación de mecanismos de coordinación, la asignación de recursos suficientes y el establecimiento de mecanismos de control operativos y financieros
- Mejorar la capacidad de las instituciones nacionales de idear estrategias para facilitar la aplicación y monitorear las actividades llevadas a cabo de manera efectiva

Unión Africana:

- Completar la evaluación del plan de acción 2009-2012 para la Convención de Kampala y adoptar un nuevo plan a la mayor brevedad
- Aumentar los esfuerzos de promoción a nivel bilateral y en todos los foros relevantes para la incorporación y aplicación de la convención de forma rápida y eficaz
- Incorporar el seguimiento de la convención a través de los mecanismos existentes, incluso mediante la integración de indicadores de desempeño específicos
- Facilitar la celebración de la primera Conferencia de los Estados Partes a la mayor brevedad, incluyendo un llamado a todos los socios de la UA solicitando contribuciones financieras con este fin

Organizaciones regionales intergubernamentales fuera de África:

- Reconocer y analizar el alcance, complejidad y características específicas del desplazamiento interno a nivel regional o sub-regional, e identificar las respuestas normativas y operacionales
- Adoptar marcos regionales mediante la organización de conferencias y debates de expertos, y llevando el asunto a la atención de los Estados Miembros a través de los órganos con poder de decisión
- Examinar los procesos de consulta para el desarrollo de mecanismos regionales, incluidos los utilizados para la Convención de Kampala, haciendo énfasis en el papel principal de las instituciones del Estado y garantizando la inclusión de otras partes interesadas (los desplazados internos siendo los principales), otras comunidades afectadas por el desplazamiento y la sociedad civil
- Fomentar los mecanismos regionales de derechos humanos para comenzar o ampliar su información sobre el desplazamiento interno y recomendar el fortalecimiento de los sistemas normativos de respuesta en países particularmente afectados por el fenómeno

Instituciones internacionales, organismos humanitarios y organizaciones de la sociedad civil:

- Seguir abogando por el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos, incluso contribuyendo al desarrollo de marcos eficaces que apoyen acciones humanitarias coordinadas
- Aumentar la asistencia a los esfuerzos nacionales y regionales para desarrollar y aplicar instrumentos normativos sobre desplazamiento interno a través del desarrollo de capacidades, colaboración de expertos, asesoría técnica y la creación de programas legislativos y políticos sobre desplazamiento en sus respectivas organizaciones e instituciones
- Fortalecer el mandato del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos para garantizar una capacidad adecuada con el fin de llevar a cabo actividades de promoción y proporcionar apoyo técnico para el desarrollo y aplicación de leyes y políticas
- Garantizar la continuación y posible evolución del Equipo de Trabajo sobre Leyes y Políticas del Cluster Global de Protección como una plataforma para estimular la participación política, movilizar recursos y crear los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo y aplicación de nuevos marcos normativos

