



Asamblea General

Distr. general
29 de abril de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Nota de la Secretaría

El presente informe da cuenta de las actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. En él se examinan los avances en las grandes esferas prioritarias definidas por el Relator Especial y los principales problemas de derechos humanos de los desplazados internos que requieren atención o un renovado interés, como la integración de las actividades humanitarias y de desarrollo, los desplazamientos provocados por proyectos de desarrollo, la vulnerabilidad de los grupos marginados respecto de los desplazamientos y la necesidad de consultar a los desplazados y de recabar su participación para avanzar hacia el logro de soluciones duraderas.

GE.16-07067 (S) 200516 260516



* 1 6 0 7 0 6 7 *

Se ruega reciclar



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del Relator Especial.....	4
A. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas	4
B. Interacción con los países	5
C. Avances respecto de las principales prioridades en materia de desplazamientos internos ...	8
III. Principales retos y cuestiones emergentes en el ámbito de los desplazamientos internos	12
A. La integración de la recuperación temprana y el fomento de la resiliencia en las situaciones de desplazamiento continuo y prolongado	12
B. Abordar factores desatendidos de los desplazamientos internos en todo el mundo.....	15
C. El restablecimiento de la capacidad de actuación de los desplazados internos mediante la consulta, la participación, la elaboración de perfiles y la información	21
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción

1. Este informe del Sr. Chaloka Beyani, Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, se presenta de conformidad con la resolución 23/8 del Consejo de Derechos Humanos. Es el último informe que el actual titular del mandato presenta al Consejo.
2. El Relator Especial rinde homenaje al Sr. Francis Deng, Representante del Secretario General sobre los desplazados internos durante el período 1992-2004, y al Sr. Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos de 2004 a 2010, y les agradece sinceramente el apoyo incondicional que le han prestado durante su mandato como Relator Especial.
3. En la primera sección del informe, el Relator Especial hace una presentación general de sus actividades durante el período examinado y de los avances respecto de las principales prioridades que ha definido para su labor. En la segunda sección, el Relator Especial somete a la consideración de todos los interesados algunos de los principales desafíos y nuevos problemas en relación con los derechos humanos de los desplazados internos.
4. El Relator Especial da las gracias a las numerosas entidades que lo apoyaron y ayudaron en el cumplimiento de su mandato, a saber, Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil y grupos de voluntarios, y organizaciones académicas y de investigación, entre otros muchos interesados. Agradece también el apoyo prestado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Para que su mandato tenga la máxima repercusión, el Relator Especial también cuenta con apoyo adicional de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con las que ha establecido unas relaciones de cooperación fructíferas y efectivas. Los memorandos de entendimiento con ambas Oficinas han facilitado la circulación de la información y el intercambio de conocimientos técnicos e iniciativas y han permitido la asignación de personal adicional de apoyo al mandato en ambos organismos.
5. El Relator Especial reconoce la labor y las contribuciones del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos y el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos, con los que ha establecido útiles vías de colaboración. Su trabajo innovador en la investigación, la elaboración de perfiles, el apoyo sobre el terreno, el desarrollo de la capacidad, la formación y la promoción ha contribuido a mejorar las respuestas nacionales e internacionales al desplazamiento interno y ha proporcionado herramientas esenciales a los Gobiernos nacionales y otros interesados.
6. El Relator Especial rinde homenaje a las organizaciones de la sociedad civil, que le han sido de extrema utilidad. Los grupos de la sociedad civil, las ONG y los grupos de voluntarios de los países siempre están en primera línea de las labores de ayuda y soportan en gran medida la responsabilidad social de prestar apoyo a los desplazados internos, a menudo con recursos mínimos.
7. El Relator Especial agradece sinceramente el apoyo brindado a su mandato por el Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, que concluyó en 2015 su labor y su asociación con los mandatos respectivos del Representante del Secretario General y el Relator Especial.

8. Este mandato ha sido y debe seguir siendo una importante caja de resonancia sobre el fenómeno de los desplazamientos internos en la comunidad internacional, y para millones de desplazados internos en el mundo. El Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, entre otros, han reconocido la función catalizadora del mandato para que se cobre mayor conciencia del número alarmantemente elevado de desplazados internos y se atienda a sus necesidades específicas y de desarrollo, entre otras cosas integrando los derechos humanos de esas personas en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 70/165, la Asamblea General solicitó al Secretario General que siguiera proporcionando al Relator Especial, dentro de los límites de los recursos existentes, toda la asistencia necesaria para el refuerzo y el desempeño eficaces de su mandato. El Relator Especial considera que es necesario adoptar medidas para hacer más eficaz este mandato y aumentar su capacidad operativa y sus posibilidades de obtener la participación de todos los interesados al más alto nivel.

9. La reasignación del mandato —antes conferido a un representante del Secretario General (de 1992 a 2010)— a un relator especial del Consejo de Derechos Humanos (de 2010 a 2016) socavó la posición y la capacidad institucional de su titular de desempeñar una función catalizadora interna e integrar los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas. Un relator especial que actúa de manera voluntaria, externa e independiente, ya no es adecuado para hacer frente a la complejidad y la magnitud actuales del fenómeno de los desplazamientos internos en el mundo. Esta preocupación se planteó en diciembre de 2013 en el diálogo de alto nivel del ACNUR sobre los desplazamientos internos, en el que el Alto Comisionado para los Refugiados y otras autoridades pidieron que se reforzara el mandato. El Relator Especial estima que reforzar este mandato confiándolo a un representante especial del Secretario General para los desplazados internos, que dispondría del personal y los recursos adecuados y trabajaría dentro y fuera de las Naciones Unidas y en relación con los Estados Miembros y todas las partes interesadas, mostraría la voluntad de las Naciones Unidas y la comunidad internacional de encarar eficazmente el fenómeno.

II. Actividades del Relator Especial

10. En su resolución 23/8, el Consejo de Derechos Humanos encomendó al Relator Especial que abordara el problema de los desplazamientos internos, en particular incorporando los derechos humanos de los desplazados internos en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas; trabajando con miras a intensificar la respuesta internacional a los desplazamientos internos; participando de manera coordinada en las iniciativas internacionales de promoción y acción destinadas a mejorar la protección y el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos, y prosiguiendo e intensificando el diálogo con los Gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales y otros interlocutores pertinentes.

A. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas

11. El Relator Especial siguió apoyando la incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad humanitaria en general. A este respecto su participación en el Comité Permanente entre Organismos, constituido por dirigentes institucionales, ha sido esencial y ha contribuido a asegurar y promover planteamientos de colaboración y a estrechar los vínculos con importantes organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y de la sociedad

civil. Felicita al Comité por el gran interés que pone en la cuestión de los desplazamientos, incluida la reciente constitución del Grupo de Referencia sobre Soluciones Duraderas.

12. Los días 16 y 17 de diciembre de 2015 el Relator Especial participó en el Diálogo del Alto Comisionado para los Refugiados sobre Problemas de Protección, que trató sobre la manera de comprender y afrontar las causas últimas del desplazamiento. Hizo hincapié en que, a fin de prevenir los desplazamientos, es necesario un esfuerzo concertado para abordar sus causas últimas, como la pobreza, la discriminación y la marginación de sectores enteros de la población, que pueden provocar violencias o conflictos. Insistió en que para ello es esencial que se respete más el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los conflictos armados, y que se ponga mayor empeño en la prevención y solución de los conflictos.

Cumbre Humanitaria Mundial

13. El Relator Especial considera que la Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebrará en Estambul en mayo de 2016, ofrecerá una ocasión única y oportuna para recentrar la atención en la situación de los desplazados internos y estudiar nuevos planteamientos de protección y asistencia en los planos nacional e internacional. Acoge con satisfacción el Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial titulado “Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida”¹ y su oportuno y esencial llamamiento a que se fije un objetivo de reducción de los desplazamientos internos nuevos y prolongados del 50% para 2030 y se dé seguimiento a su aplicación mediante metas e indicadores. El Relator Especial recalca que hay que cumplir este objetivo adoptando soluciones duraderas y sostenibles e impidiendo nuevos desplazamientos.

14. Este importante llamamiento a la acción exigirá que se elaboren estrategias de prevención y respuesta y planes nacionales de acción que reconozcan que los Gobiernos son los primeros responsables de la protección de los desplazados internos. Particularmente importante es el empeño de la Cumbre en conseguir compromisos de los Estados Miembros al más alto nivel. El Relator Especial hace suyo el llamamiento del Secretario General a los agentes humanitarios y de desarrollo para que trabajen juntos, de diferentes formas y en colaboración, para obtener resultados colectivos y cuantificables en la reducción de los desplazamientos y el logro de soluciones duraderas para los desplazados.

15. El Relator Especial participó en actos de preparación de la Cumbre, asistiendo a tres consultas regionales para África Occidental y Central (Côte d’Ivoire, los días 19 y 20 de junio de 2014), Oriente Medio y Norte de África (Jordania, del 3 al 5 de marzo de 2015) y América Latina (Guatemala, del 5 al 7 de mayo de 2015), y a una consulta mundial celebrada en Ginebra del 14 al 16 de octubre de 2015. En enero de 2016, el Relator Especial asistió a la Cumbre de la Unión Africana, celebrada en Addis Abeba, y participó en un evento destinado a incitar a los dirigentes africanos a seguir apoyando el proceso de preparación de la Cumbre y a reforzar el diálogo entre los Estados de África. El Relator instó a que se prestara mayor atención a la cuestión de los desplazamientos internos, en particular mediante la aplicación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).

B. Interacción con los países

16. El Relator Especial, que de conformidad con su mandato ha interactuado de manera constante con los Estados y ha intentado establecer un diálogo constructivo y transparente

¹ <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org>; informe en español: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/025/71/PDF/N1602571.pdf?OpenElement>.

con ellos, da las gracias por su cooperación a los numerosos Estados con los que ha tratado o a los que ha visitado. En el desempeño de sus funciones, y hasta marzo de 2016, el Relator Especial ha llevado a cabo 15 misiones oficiales a Azerbaiyán, Côte d'Ivoire, Filipinas, Georgia, Haití, Honduras, el Iraq, Kenya, Maldivas, la República Árabe Siria, Serbia (incluido Kosovo)², Sri Lanka, el Sudán, Sudán del Sur y Ucrania. Además, se han acordado visitas oficiales al Afganistán y Nigeria, antes de que concluya su mandato. El Relator Especial ha presentado solicitudes de visita oficial a Colombia y México, y alienta a estos países a que respondan favorablemente a ellas.

17. El Relator Especial ha efectuado visitas de trabajo y de seguimiento a numerosos países durante su mandato. En el período del que se informa el Relator hizo visitas de trabajo a la Unión Africana, en Etiopía, y a Kenya, Sudán del Sur, Uganda y Zambia entre el 17 de agosto y el 26 de septiembre de 2015, con el fin de consultar a los Gobiernos de esos Estados, las Naciones Unidas y otras partes interesadas sobre los avances en la aplicación de la Convención de Kampala. Antes de que concluya su mandato, también tiene previsto hacer visitas de trabajo y de seguimiento a Azerbaiyán, Burundi, Georgia, Haití, Honduras, Kenya, México, Nigeria, la República Democrática del Congo y Ucrania.

Iraq

18. El Relator Especial realizó una visita oficial al Iraq del 9 al 15 de mayo de 2015³. La situación humanitaria de los desplazados internos es grave, por lo que debe darse una alta prioridad al refuerzo de la asistencia humanitaria y la protección. La profusión de nuevos desplazamientos ha aumentado la presión sobre el Gobierno, y los asociados humanitarios se encuentran ya al límite de su capacidad. Al parecer, los actos de violencia cometidos por el llamado Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) forman parte de una estrategia sistemática para eliminar de manera permanente a algunas comunidades étnicas y religiosas de zonas donde llevan viviendo siglos.

19. El Gobierno debe intensificar sus esfuerzos para proteger y ayudar a los desplazados internos sobre la base de marcos jurídicos y normativos acordes con las normas internacionales, establecidos para atender mejor las necesidades inmediatas y a mediano y largo plazo y los derechos humanos de esas personas. Pese a ser un país de ingresos medianos, los recursos del Iraq han disminuido y se necesitan fondos adicionales de los donantes para aliviar el sufrimiento humano de los desplazados internos y avanzar hacia el logro de soluciones duraderas para ellos. La comunidad internacional debe seguir siendo un asociado sólido y fiable para el desarrollo y la acción humanitaria.

República Árabe Siria

20. El Relator Especial visitó la República Árabe Siria del 16 al 19 de mayo de 2015. A causa del conflicto, más de la mitad de los habitantes de Siria han huido de sus hogares, convirtiéndose en desplazados internos o refugiados. Si no se actúa con urgencia para poner fin al conflicto, es probable que otros cientos de miles de personas acaben siendo desplazados internos. La magnitud de las necesidades humanitarias y de protección es abrumadora. Aunque muchos han decidido buscar seguridad fuera del país, otros muchos, que permanecen en el país como desplazados internos o en localidades sitiadas, corren un altísimo riesgo de padecer violencias o ver vulnerados sus derechos humanos.

21. Es imperativo aportar a los desplazados internos la atención y la protección que con tanta urgencia necesitan en la República Árabe Siria. La responsabilidad principal de esas personas recae en el Gobierno, aunque todas las partes en el conflicto deban asumir las

² Todas las referencias a Kosovo en el presente documento deben considerarse conformes a la resolución 1244 del Consejo de Seguridad (1999).

³ Véase A/HRC/32/35/Add.1.

responsabilidades que les atribuye el derecho internacional y las normas pertinentes. El Gobierno debe dar respuestas coherentes y coordinadas en asociación con los agentes humanitarios, a los que debe garantizarse un acceso libre y sin restricciones a todas las zonas afectadas. Asimismo, deben aumentarse los programas para el sustento, la educación y la recuperación temprana de los desplazados internos.

Filipinas

22. El Relator Especial realizó una visita oficial a Filipinas del 21 al 31 de julio de 2015⁴. El tifón Haiyan dejó miles de muertos y provocó el desplazamiento de más de cuatro millones de personas. El Gobierno ha logrado progresos considerables en el suministro de viviendas provisionales a los desplazados internos y en la restauración de infraestructuras. Se está intentando reducir los efectos de sucesos futuros de este tipo con políticas progresistas, como la iniciativa “reconstruir mejor”, teniendo en cuenta que Filipinas está entre los países más expuestos a los efectos adversos de los fenómenos meteorológicos extremos asociados al cambio climático. Sin embargo, más de dos años después, la atención a los desplazados internos y los recursos que se les asignan parecen estar disminuyendo. Muchas de estas personas no tienen una vivienda adecuada y carecen de acceso a servicios básicos, agua, saneamiento y electricidad.

23. Durante más de un decenio se ha debatido una ley sobre los derechos de los desplazados internos que no ha llegado a aprobarse, lo que da una mala imagen de la voluntad del Gobierno. En algunas localidades de Mindanao, los desplazamientos múltiples por causa de conflictos y desastres son más la regla que la excepción. Hay que redoblar esfuerzos para alcanzar una paz duradera y aportar soluciones a largo plazo a los desplazados internos. Los conflictos armados, las actividades extractivas y madereras y los proyectos de desarrollo en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas (los lumad) han tenido efectos devastadores para ellos, obligándolos a desplazarse y violando sus derechos humanos hasta poner en peligro a estas comunidades, culturas y estilos de vida singulares.

Honduras

24. El Relator Especial viajó en misión oficial a Honduras del 23 al 27 de noviembre de 2015⁵. Los desplazamientos internos causados por la violencia generalizada y las pandillas delictivas denominadas maras, son una epidemia invisible que afecta a comunidades enteras. Los asesinatos imputables a las pandillas son frecuentes y en algunos barrios todos los propietarios de pequeños negocios corren el riesgo de sufrir extorsiones. Familias amenazadas abandonan sus hogares. Como en Honduras hay pocas opciones viables de obtener protección, seguridad y medios de sustento, los desplazados internos con necesidades de protección tienden a convertirse en migrantes potenciales y a ser explotados por traficantes y contrabandistas de seres humanos. Esas personas, a las que se califica de “migrantes económicos” en los países de tránsito y destino, son objeto de procedimientos acelerados de deportación que no tienen en cuenta sus verdaderos problemas de protección.

25. El Gobierno de Honduras ha de reforzar los marcos jurídicos, normativos e institucionales y adoptar medidas globales para hacer frente a las causas últimas de los desplazamientos y proteger los derechos de los desplazados internos. Toda estrategia encaminada a proporcionar soluciones duraderas a esas personas debe incluir la prestación de apoyo y opciones viables de integración local o reasentamiento. Entre las prioridades han de figurar la lucha contra la impunidad y la recuperación de la confianza —que está muy mermada— en las instituciones, incluidas la policía y el sistema de justicia penal. El

⁴ Véase A/HRC/32/35/Add.3.

⁵ Véase A/HRC/32/35/Add.4.

Relator Especial celebró que el Gobierno haya empezado a redactar una ley sobre desplazamientos internos en 2016.

C. Avances respecto de las principales prioridades en materia de desplazamientos internos

26. A finales de 2014 había 38 millones de personas desplazadas por causa de conflictos, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos; de estas personas, 11 millones habían quedado desplazadas por primera vez en este año, lo que representa un incremento global de 4,7 millones de personas con respecto a 2013, año en que el número de desplazados internos fue de 33,3 millones⁶. Alrededor del 60% de los nuevos desplazamientos se producen en cinco países: Iraq, Nigeria, República Árabe Siria, República Democrática del Congo y Sudán del Sur. El conflicto provocó desplazamientos forzados en masa en Ucrania, donde las situaciones de desplazamiento interno corren el riesgo de prolongarse. La distribución geográfica de los desplazamientos pone de manifiesto que todas las regiones pueden verse afectadas y exige a escala mundial medidas de prevención, preparación y evaluación de los riesgos, una mejor recopilación de datos y la integración de la acción humanitaria y las medidas de desarrollo.

27. El ACNUR confirmó las tendencias negativas, señalando que las guerras, los conflictos y la persecución han obligado a abandonar sus hogares a más personas que en cualquier otro momento desde que empezaron a registrarse estos datos⁷. El número de desplazados en el mundo está en máximos históricos, con 59,5 millones de desplazados forzados en 2014, frente a 51,2 millones el año anterior y 37,5 millones diez años antes. En todo el mundo, 1 de cada 122 seres humanos es refugiado, desplazado interno o solicitante de asilo. En 2014, cada día 42.500 personas pasaron a ser refugiados, solicitantes de asilo o desplazados internos; esta cifra se ha cuadruplicado en solo cuatro años.

28. No hay que olvidar que las actuales cifras históricas de desplazados comprenden situaciones tanto nuevas como persistentes. La magnitud general del problema también apunta al fenómeno continuado de los desplazamientos internos prolongados, que no se ha resuelto y requiere soluciones duraderas y cooperación regional e internacional, por ejemplo en países como Azerbaiyán, Colombia, Georgia, la República Democrática del Congo, Serbia y Kosovo.

29. Los desplazamientos internos provocados por desastres naturales tienden a aumentar, y los fenómenos meteorológicos extremos asociados con los efectos adversos del cambio climático son más frecuentes e incrementan el número de desplazamientos. El Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos estima que, en 2014, más de 19,3 millones de personas en 100 países se vieron obligadas a abandonar sus hogares por causa de desastres⁸. Cientos de miles de personas siguen estando desplazadas de resultas de desastres acaecidos en años anteriores. Por término medio, los desastres han obligado a desplazarse a 26,4 millones de personas al año desde 2008, lo que equivale a una persona por segundo.

⁶ Véase Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*, Ginebra, 2015. Puede consultarse en: www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf.

⁷ Véase ACNUR, *Tendencias Globales 2014, Mundo en Guerra*, Ginebra, 2015. Puede consultarse en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view=1>.

⁸ Véase Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, Ginebra, 2015, pág. 8. Puede consultarse en: www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf.

30. En su resolución 70/165 de 2015, la Asamblea General alentó al Relator Especial a que siguiera estudiando las consecuencias y consideraciones en materia de derechos humanos de los desplazamientos internos provocados por desastres, con miras a ayudar a los Estados Miembros a desarrollar la resiliencia y la capacidad a nivel local para prevenir los desplazamientos o proporcionar asistencia y protección a las personas que se ven obligadas a escapar. El Relator Especial pide mayores sinergias en la protección y la asistencia proporcionadas a los que se ven obligados a desplazarse, dentro y fuera de sus países, por causa de desastres, sobre la base del programa de protección elaborado en 2015 por la Iniciativa Nansen, que fue aprobado por más de 100 países⁹.

1. Logro de soluciones duraderas para los desplazados internos

31. En 2013, tras celebrar consultas con las partes interesadas, el Relator Especial se centró especialmente en conseguir soluciones duraderas para los desplazados internos y promover el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos¹⁰. Demasiados desplazados internos en todo el mundo siguen viviendo en situaciones de desplazamiento prolongado mientras que la búsqueda de soluciones duraderas está estancada. Es frecuente que las soluciones duraderas no se entiendan o se apliquen con negligencia. Los Gobiernos suelen considerar que el cierre de campamentos, los pagos en efectivo o las devoluciones sin las debidas medidas de apoyo bastan para declarar resuelta una situación de desplazamiento, cuando no lo está. Incluso cuando ya se han efectuado las devoluciones o los reasentamientos, en numerosos países queda todavía mucho por hacer para alcanzar soluciones duraderas.

32. Los Gobiernos tienen la responsabilidad primordial de ofrecer soluciones duraderas, que solo pueden lograrse cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia y protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición¹¹. Estas soluciones, ya entrañen la devolución, la integración local o el reasentamiento de los desplazados en otras partes del país, requieren iniciativa, voluntad política firme y empeño a nivel nacional. Deben insertarse en marcos jurídicos y normativos nacionales, aunque a menudo estos no existen o no se ponen en práctica. Los Estados suelen considerar la devolución al lugar de origen como la solución principal o única, olvidando que, en situaciones de conflicto, la integración local o el reasentamiento pueden ser opciones preferibles o más viables, esenciales para desbloquear situaciones de desplazamiento prolongado.

33. El Relator Especial ha alentado sistemáticamente a los Estados y a la comunidad internacional a adoptar planteamientos nuevos e innovadores para lograr soluciones duraderas, en particular una mayor participación de los asociados para el desarrollo, entre otros agentes, y una mayor colaboración con ellos desde las primeras fases de los desplazamientos internos. Esta participación temprana de los asociados para el desarrollo

⁹ Véase www.nanseninitiative.org/.

¹⁰ Véase Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, *Inter-Agency Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, Washington, D.C., 2010. Puede consultarse en: www.unhcr.org/53f1c5fc9.html. *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos*: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/13/21/Add.4&Lang=S.

¹¹ El Relator Especial ha presentado análisis y recomendaciones sobre soluciones duraderas a los Estados y otros interesados en sus informes a la Asamblea General, en particular su informe de 2013 (A/68/225), en el que trata del papel de los agentes humanitarios y de desarrollo para lograr soluciones duraderas mediante la consolidación de la paz tras un conflicto, su informe de 2014 (A/69/295) sobre la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos, y su informe de 2015 (A/70/334), sobre las estructuras de gobernanza para los desplazamientos internos.

sigue siendo esencial para fomentar la resiliencia, integrar las actividades humanitarias y de desarrollo a fin de evitar omisiones y hacer que los desplazados internos sean los destinatarios y los beneficiarios de los procesos de desarrollo y las medidas de ayuda. En la tercera sección del presente informe, el Relator Especial pone de relieve la necesidad de adoptar medidas transitorias de recuperación temprana y fomento de la resiliencia, incluso en situaciones de crisis y desplazamiento interno prolongado, cuando hay obstáculos al logro de soluciones duraderas.

34. Están en curso algunos procesos positivos de fomento de soluciones duraderas. La creación de la Alianza en Busca de Soluciones (Solutions Alliance) en abril de 2014 supuso un importante paso adelante en los intentos de hacer frente a las situaciones de desplazamiento prolongado con planteamientos innovadores basados en la cooperación. Mediante una participación estratégica constante en estos contextos, como en la República Unida de Tanzania, Somalia, Uganda y Zambia, hay grupos nacionales que tratan de aplicar conocimientos especializados y planteamientos teóricos y prácticos en situaciones de desplazamiento, forjando asociaciones duraderas con los Gobiernos nacionales y otros interesados. Es preciso reforzar los recursos y la capacidad de la Alianza para que pueda intervenir eficazmente en situaciones de desplazamiento interno en más países del mundo.

35. El Relator Especial, en colaboración con el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos¹², ha puesto en marcha el proyecto “Concretar respuestas para ofrecer soluciones duraderas a los desplazados internos” a fin de promover la aplicación del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos. Este proyecto tiene por objeto ayudar a los Gobiernos y a los agentes humanitarios y de desarrollo a dar una respuesta conjunta basada en datos empíricos para prestar asistencia a los desplazados y encontrar soluciones duraderas. Basándose en la experiencia de múltiples situaciones de desplazamiento, y por conducto de un grupo interinstitucional de miembros del comité directivo técnico, el proyecto elaborará y consolidará un conjunto de indicadores concertados para aplicar el Marco y proporcionará herramientas y orientaciones para su uso en situaciones de desplazamiento. Esas actividades contribuirán a los análisis y las respuestas sobre soluciones duraderas en el plano nacional y a la labor del grupo técnico de trabajo sobre soluciones duraderas de la Alianza en Busca de Soluciones y el Grupo Mundial sobre Recuperación Temprana. En enero de 2016 se celebró un seminario en Ginebra, y en marzo de 2016 concluyó la primera fase del proyecto con el compromiso de los asociados de proseguir su colaboración¹³.

36. Del 4 al 6 de abril de 2016, el Relator Especial asistió a un foro sobre nuevas perspectivas de los desplazamientos forzados prolongados, organizado por el Banco Mundial, el ACNUR y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que se celebró en Wilton Park (Reino Unido). Este foro constituyó un modelo ideal de participación de los agentes humanitarios y de desarrollo en situaciones nacionales reales para adoptar planteamientos creativos e innovadores respecto de los desplazamientos prolongados. El Relator Especial hizo hincapié en la necesidad de reforzar los sistemas nacionales de protección de los desplazados internos en los países, al tiempo que se respeta el derecho de estas personas a salir de su país o a solicitar asilo. Propuso las medidas concretas siguientes: elaborar marcos plurianuales de múltiples asociados para lograr resultados claros; adoptar disposiciones legislativas y políticas y estrategias de apoyo a la protección de los desplazados internos, y dar mayor prioridad al fomento de la autonomía y la resiliencia.

¹² Véase www.jips.org.

¹³ Véase www.jips.org/en/profiling/durable-solutions/measuring-progress-towards-solutions.

2. Promoción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)

37. Cuando asumió sus funciones en 2010, el Relator Especial declaró que una de las principales prioridades de su mandato sería promover la aplicación de la Convención de Kampala, concebida y aprobada como instrumento para abordar las cuestiones relativas a los desplazamientos internos en África. En 2014, el Relator presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe temático dedicado a esta Convención¹⁴, en el que formulaba toda una serie de recomendaciones para su aplicación.

38. Las cifras y las tendencias de los desplazamientos internos en el África Subsahariana y partes de África Septentrional muestran un panorama sombrío y reflejara la aparición de nuevos conflictos y la persistencia de otros. Los nuevos desplazamientos en masa y las crisis prolongadas en países como Burundi, Libia, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur ponen de manifiesto la necesidad imperiosa de actuar. A finales de 2014 había 11,4 millones de desplazados en 22 países del África Subsahariana, más de la tercera parte del total de desplazados internos en el mundo¹⁵. En algunos casos, respuestas tales como el cierre de campamentos o las devoluciones no pueden considerarse soluciones duraderas adecuadas para los desplazados internos.

39. El Relator Especial siguió incitando a la Unión Africana a fomentar la promoción, ratificación y aplicación de la Convención. En febrero de 2016, ya la habían suscrito 40 de los 54 Estados miembros, y 25 de ellos la habían ratificado. Entre las ratificaciones más recientes están las de Côte d'Ivoire, Djibouti, Mauritania y la República Democrática del Congo. El Relator Especial insta a todos los Estados miembros de la Unión Africana a ratificar la Convención.

40. Los Estados que han ratificado la Convención deben ir más allá y ponerla en práctica. Uno de los avances positivos recientes en algunos países es la elaboración de disposiciones legislativas y políticas, y de medidas nacionales, para incorporar la Convención al derecho interno. La República Centroafricana tiene un nuevo proyecto de ley sobre los desplazados internos, Nigeria tramita la adopción de un proyecto de política nacional y Zambia ha adoptado medidas para incorporar la Convención a la legislación nacional. Aunque no es parte en la Convención, Kenya ha promulgado una legislación completa sobre desplazados internos que se inspira en el Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos, aprobado en 2006 por la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos. El Relator Especial insta a los Estados a que organicen planes nacionales de acción para cumplir los compromisos contraídos en virtud de esas normas regionales. En el marco de su mandato, sigue estando a la disposición de esos Estados para prestarles asistencia técnica con esta finalidad.

41. Es de la máxima importancia poner en práctica la Convención. Urge organizar una conferencia de Estados partes en 2016 para crear una secretaría de esos Estados y aprobar un marco de aplicación y puesta en marcha. El Relator Especial pide el apoyo internacional con ese fin y destaca la importancia de que los países intercambien experiencias y buenas prácticas, con objeto de fomentar la solidaridad en toda África a fin de conseguir soluciones duraderas para los desplazados internos.

42. La proclamación por la Unión Africana de 2016 como "Año Africano de los Derechos Humanos" ofrece al continente una nueva ocasión de abordar los grandes problemas de derechos humanos que plantean los desplazamientos internos y adoptar medidas concretas para encararlos. El Año se centrará en particular en los derechos de la

¹⁴ A/HRC/26/33.

¹⁵ Véase Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Global Overview 2015*, pág. 8.

mujer en África, y el Relator Especial insta a que se preste especial atención a las mujeres desplazadas. Destaca las recomendaciones sobre las desplazadas internas del informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en 2013¹⁶.

43. La Convención de Kampala ofrece un modelo de buenas prácticas para otras regiones. El Relator Especial insta a otras organizaciones regionales a que refuercen sus actividades de prevención y reducción de los desplazamientos internos, en particular mediante la elaboración de nuevas normas regionales. En las consultas regionales celebradas antes de la Cumbre Humanitaria Mundial se subrayó la importancia de articular marcos regionales sobre los desplazados internos y se instó a las organizaciones regionales a contraer compromisos en ocasión de la Cumbre. En enero de 2016, el Relator Especial asistió a una reunión internacional sobre los derechos humanos en el mundo árabe, que dio lugar a la inclusión de los desplazados internos en las conclusiones de la reunión, paso importante en la preparación de la Cumbre en la región.

III. Principales retos y cuestiones emergentes en el ámbito de los desplazamientos internos

44. A continuación el Relator Especial señala en particular algunas cuestiones que se han planteado sistemáticamente en el transcurso de su labor y de sus visitas a los países y que a su juicio necesitan que los Gobiernos nacionales y la comunidad internacional les presten mayor atención.

A. La integración de la recuperación temprana y el fomento de la resiliencia en las situaciones de desplazamiento continuo y prolongado

45. Las recientes crisis de desplazamiento han demostrado una vez más los vínculos existentes entre las situaciones de desplazamiento interno, los derechos de los desplazados internos y los procesos que conducen a la movilidad transfronteriza de refugiados y migrantes. A menudo, los desplazados internos y los refugiados son expulsados de sus hogares por circunstancias similares y, para algunas personas, el desplazamiento interno puede preceder al desplazamiento transfronterizo. Entre los principales motivos de los desplazamientos transfronterizos están el fallo de los sistemas nacionales de protección y la falta de perspectivas para que los desplazados internos puedan encontrar soluciones en su país de origen. Si bien los nexos entre los desplazados internos y los refugiados y entre los desplazados internos y los migrantes deben considerarse con mayor detenimiento, cabe recordar que la mayoría de las personas desplazadas forzosamente por conflictos y violencias circulan y buscan soluciones dentro de sus países, y el desplazamiento interno es una cuestión humanitaria fundamental en sí misma y no la primera etapa de un viaje migratorio.

46. El nexo entre los desplazados internos y los refugiados se ha manifestado con particular nitidez recientemente en el contexto de los conflictos en la República Árabe Siria y el Iraq, que se han caracterizado por la violencia extrema y el desprecio por las vidas y los derechos humanos de la población civil, en particular por parte del EIIL, y el hecho de que los Gobiernos no han cumplido sus compromisos de protección y asistencia. Otras situaciones de conflicto prolongado, como las que tienen lugar en el Afganistán, la República Centroafricana, el Sudán y Sudán del Sur han dado lugar a situaciones similares de desplazamiento prolongado, lo que contribuye a las fugas transfronterizas.

¹⁶ A/HRC/23/44.

47. Si bien en algunas situaciones de crisis el riesgo de perder la vida es tan elevado que la única opción segura es solicitar asilo fuera del país, debe hacerse mucho más para proteger y ayudar a los desplazados internos y darles opciones viables para que consigan la seguridad en sus propios países si así lo desean. En las situaciones de desplazamiento prolongado suele ocurrir que la atención nacional e internacional hacia las personas afectadas se desvanece con el paso del tiempo, y que los recursos personales se reducen paralelamente a la financiación nacional e internacional de la asistencia. Incluso en situaciones de relativa seguridad física, esas personas pueden quedar atrapadas en un prolongado limbo existencial en el que disponen de un alojamiento básico y dependen de la ayuda, lo que hará que busquen inevitablemente otras alternativas y contemplen la posibilidad de cruzar fronteras internacionales.

48. Una mejor integración de los esfuerzos humanitarios y de desarrollo al inicio del desplazamiento es esencial para el fomento de la resiliencia y la autonomía, que son elementos fundamentales del logro de soluciones duraderas en el marco de un enfoque basado en los derechos y la protección. Los nuevos planteamientos de los desplazamientos prolongados requieren que tanto los agentes humanitarios como los de desarrollo se integren en la recuperación temprana. Como se indica en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos, la recuperación temprana es un proceso multidimensional que comienza en un entorno humanitario y se guía por principios de desarrollo que tratan de aprovechar los programas humanitarios y catalizar las oportunidades de desarrollo sostenible. Su objetivo es generar procesos autosostenibles, aceptados en los países y resilientes para la recuperación posterior a la crisis. El proceso abarca el restablecimiento de los servicios básicos, los medios de subsistencia, la vivienda, la gobernanza, la seguridad y el estado de derecho, así como las dimensiones sociales y ambientales, incluida la reinserción de las poblaciones desplazadas.

49. Hay margen para mejorar y reforzar las soluciones transitorias encaminadas a mejorar los niveles de vida y los medios de subsistencia, aunque esas medidas no deben confundirse con soluciones duraderas. En situaciones de desplazamiento prolongado en particular, se ha demostrado que una mayor atención y la dedicación de recursos a la transición y el fomento de la resiliencia proporcionan ingresos, autosuficiencia y dignidad, una sensación de estabilidad y normalidad y unas bases para avanzar hacia soluciones duraderas. Este cambio con respecto a la dependencia puede ser esperanzador de cara al futuro, con miras al autoempoderamiento, la reconstrucción de las vidas de los desplazados internos en sus países y la recuperación de los medios de subsistencia.

50. En su visita a la República Árabe Siria en mayo de 2015, el Relator Especial presenció iniciativas en pro de la integración local y la resiliencia, la recuperación temprana y los medios de subsistencia de los desplazados internos y las comunidades de acogida. En total, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los asociados locales brindaron apoyo a más de 100 proyectos relacionados con los medios de subsistencia en las provincias afectadas y las comunidades de acogida, reconociendo la pesada carga que supone para ellas la presencia de los desplazados internos. En 2014 y 2015, el PNUD consiguió atender a un total de 4,5 millones de personas afectadas, que recibieron la ayuda directa o indirecta de esos proyectos.

51. Los proyectos se referían al empleo de emergencia, la restauración y estabilización de los medios de subsistencia afectados, el apoyo de emergencia a grupos vulnerables, el desarrollo de la capacidad, la promoción y la asistencia técnica. También había proyectos de restauración de pequeñas empresas, incluidas las de producción y elaboración de alimentos, fabricación en pequeña escala, eliminación de desechos y residuos, restablecimiento de mercados y estímulo de economías locales mediante el fomento de la producción local y las adquisiciones. Se impartió formación profesional mediante actividades de promoción del emprendimiento, con especial atención a los grupos

vulnerables, incluidos los hogares encabezados por mujeres, las personas con discapacidad y los jóvenes¹⁷. La supervisión y documentación de esos programas son necesarias para que estos grupos mejoren su autosuficiencia de manera sostenible.

52. Aunque se requieren fondos y recursos iniciales, esos proyectos pueden ser autosuficientes y generar ingresos, constituir el primer escalón hacia la integración local de los desplazados internos y contribuir a la reconstrucción de las economías locales. El PNUD observa que esos proyectos pueden fortalecer la capacidad para hacer frente a las perturbaciones y los efectos negativos de la crisis. Los desplazados internos podrán abandonar los refugios colectivos para ocupar viviendas de alquiler y reducir su dependencia de la asistencia humanitaria —que de este modo podrá destinarse a otros fines— y contribuir a la cohesión social y la integración local. Cabe la posibilidad de que diferentes grupos sociales participen en actividades comunes que contribuyan a crear un sentido de comunidad. Estos grupos pueden fortalecer la capacidad de los asociados locales de la sociedad civil y empoderarlos para mantener proyectos y reproducirlos en otros lugares. La colaboración con asociados locales contribuye a cambiar el enfoque de los proyectos de la distribución de la ayuda a la prestación de servicios y el fomento de la resiliencia local, y ayuda a las personas a mejorar sus mecanismos de afrontamiento positivo¹⁸.

53. Un mensaje clave para los Estados y la comunidad internacional es que es necesario mantener y mejorar la atención que se presta a los desplazados internos más allá del ámbito de las respuestas humanitarias de emergencia, y encaminarse lo antes posible hacia la autosuficiencia, incluso en situaciones de conflicto prolongado en las que parezca imposible encontrar soluciones duraderas. Persiste el desafío de colmar la brecha entre el socorro y el desarrollo y hacer de modo que los agentes de desarrollo intervengan cuanto antes en las situaciones de crisis y de desplazamiento. Las iniciativas de recuperación temprana, resiliencia y medios de subsistencia prevén la intervención temprana y la respuesta de la comunidad del desarrollo en una fase en la que los asociados humanitarios desempeñan todavía una función esencial.

54. El potencial del Grupo Mundial sobre Recuperación Temprana para ayudar a los desplazados internos a dejar de depender de la ayuda aún no se ha materializado. La recuperación temprana y los medios de subsistencia están sistemáticamente desatendidos y mal financiados. Un informe de la Brookings Institution¹⁹ sobre tres países en los que se registran situaciones de desplazamiento prolongado (Somalia, Colombia y la República Democrática del Congo), determinó que el Grupo sobre Recuperación Temprana no daba muestras de actividad, pese a las evidentes oportunidades de aplicación de programas de recuperación temprana. El planteamiento apropiado consiste en mejorar la incorporación, desde el comienzo mismo de las operaciones, de los principios y programas de recuperación temprana en otros sectores, como la protección, la alimentación, la vivienda, la salud, la educación y los medios de subsistencia, porque ello dará el impulso necesario para encontrar soluciones duraderas.

55. Un desafío frecuente es el de colmar la brecha tradicional entre el socorro y el desarrollo; los progresos hacia el logro de este objetivo se ven limitados por graves y

¹⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *365 Days of Resilience in Syria* (2014). Disponible en <http://www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html>.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Véase el proyecto sobre desplazamientos internos de Brookings-London School of Economics, *Ten years after the humanitarian reform: how have IDPs fared?*, pág. 23 (Washington, D.C., 2014). Disponible en www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/12/29-idp-humanitarian-reform-reports/introduction-to-final-report-idp-study-final.pdf.

frecuentes déficits de financiación de la recuperación temprana. Un enfoque integrado en el que participen los asociados humanitarios y para el desarrollo subsanaría estos déficits, con planes a mediano y largo plazo, armonización de los ciclos de financiación e inversión temprana en la resiliencia y las actividades autofinanciadas, incluida la protección, durante todo el ciclo de desplazamiento hasta alcanzar soluciones duraderas.

56. Los donantes o los asociados humanitarios y para el desarrollo deberían ajustar o complementar sus ciclos de financiación para asegurar que se adoptan enfoques integrados de la protección, la resiliencia, la autosuficiencia, los medios de vida sostenibles y las soluciones duraderas. Esto significa que los agentes del desarrollo deberían intervenir en las situaciones de desplazamiento en pie de igualdad y de manera más efectiva, y desde una etapa temprana, y poner más empeño en obtener los fondos y el acceso necesarios para ello. Es mediante el establecimiento de asociaciones y la colaboración con los sistemas locales y nacionales, como los asociados humanitarios y para el desarrollo pueden conseguir que se apliquen medidas de desarrollo a más largo plazo que brinden soluciones duraderas.

57. Debe destacarse la responsabilidad primordial de los Gobiernos nacionales en la adopción de medidas a fin de encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos, y los Gobiernos nacionales deben asumir esta responsabilidad mediante marcos jurídicos, normativos e institucionales y medidas presupuestarias y programas de desarrollo adecuados, incluidos los planes nacionales de desarrollo. Con demasiada frecuencia se depende en exceso de los asociados internacionales para iniciar y mantener, por ejemplo, los proyectos de medios de subsistencia sostenibles, que deberían ser responsabilidad de los ministerios competentes. A menudo los Estados tardan en aplicar estos programas, y deben adoptarse medidas más enérgicas para asegurar que cumplan sus compromisos con arreglo a las normas internacionales.

B. Abordar factores desatendidos de los desplazamientos internos en todo el mundo

58. A pesar de las cifras sin precedentes de los desplazamientos a escala mundial, gran parte de los desplazamientos internos no se reconocen ni existen datos al respecto, y los Gobiernos y la comunidad internacional no les dan respuesta. Cientos de miles de personas que a tenor de las normas internacionales tienen derecho a recibir protección y asistencia en su condición de desplazados internos quedan abandonadas a su suerte. Existe un déficit de protección para muchos desplazados internos en todo el mundo, que se ven en esta situación por diversas causas, entre ellas la violencia delictiva y generalizada, la discriminación y otras vulneraciones de los derechos humanos, los proyectos de desarrollo y las actividades empresariales, u otros factores que no se tienen en cuenta. Estos factores provocan el desplazamiento de personas que son singularmente vulnerables, no están refugiadas en campamentos ni se benefician de otros servicios de apoyo y asistencia, son acogidos por las comunidades locales y las familias y, frecuentemente, acaban siendo “invisibles” y viviendo en la pobreza en entornos urbanos. La incapacidad de los Gobiernos para identificar a estas personas como desplazados internos hace que muchos de ellos no puedan acceder a los servicios de asistencia y apoyo. Con frecuencia, la denegación del problema de los desplazados internos, o la poca atención que se le presta, refleja la inexistencia de mecanismos de protección o de apoyo a nivel nacional.

1. El desplazamiento interno debido a la violencia generalizada y delictiva

59. En algunas situaciones de violencia generalizada, persecución o vulneraciones de los derechos humanos, por ejemplo, el desplazamiento interno de personas, familias o comunidades perseguidas puede ser más lento, en pequeña escala, disperso y menos evidente que en algunas situaciones de conflicto. Hay personas que huyen de sus hogares

pero no se identifican como desplazados internos por el desconocimiento de sus derechos, por temor o por el deseo de guardar el anonimato. Otra posibilidad es que las autoridades estatales no identifiquen a estas personas como desplazados internos por no entender o descuidar sus obligaciones pertinentes en materia de ayuda y protección a los desplazados por causa de violencia generalizada. El reto es que las personas desalojadas ilegalmente o coaccionadas para que abandonen sus hogares sean identificadas como desplazados internos y reciban la asistencia y la protección necesarias.

60. Es menester un enfoque amplio e inclusivo para determinar la condición de desplazado interno conforme a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la Convención de Kampala. Además de las situaciones de conflicto armado y los desplazamientos causados por desastres, ambos instrumentos se aplican explícitamente a los desplazados por causa de violencia generalizada. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos resultantes de políticas de *apartheid*, depuración étnica, discriminación racial u otras prácticas similares que tengan por objeto o por resultado alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada, así como los desplazamientos causados por otras vulneraciones de los derechos humanos o aplicados como castigos colectivos.

61. La violencia generalizada puede estar relacionada con bandas o ser de naturaleza delictiva, o bien estar dirigida contra minorías étnicas, religiosas, políticas o de otra índole. Puede ser causada o provocada por hechos concretos, como elecciones, o estar relacionada con proyectos de desarrollo. Puede afectar a un grupo pequeño en una zona localizada, o a una comunidad amplia y muy dispersa. La intimidación, el acoso o la amenaza de violencia también pueden dar lugar a situaciones de desplazamiento. En algunos casos, la comunidad internacional puede reconocer situaciones de desplazamiento interno aunque un Gobierno nacional las niegue o las minimice. Por consiguiente, la voluntad política para hacer frente a los desplazamientos internos en vez de negar su existencia sigue siendo un componente esencial de las medidas nacionales e internacionales, puesto que el reconocimiento de la cuestión en un contexto determinado es el primer paso fundamental para abordarla.

62. Muchas regiones se ven afectadas por violencias generalizadas que provocan desplazamientos internos. Por ejemplo, Centroamérica, incluidos El Salvador, Guatemala y Honduras, que integran el triángulo norte, está profundamente afectada por la violencia generalizada y la relacionada con las bandas. El Relator Especial visitó Honduras en noviembre de 2015 y constató que los desplazamientos como resultado de la violencia relacionada con las bandas (maras) y la violencia generalizada son muy frecuentes y hay una “epidemia invisible” que afecta a comunidades y barrios enteros. Para muchos, el único medio de huir de las amenazas, la extorsión y la violencia de las maras es abandonar sus hogares y, a menudo, su país²⁰. El Relator Especial ha felicitado al Gobierno de Honduras por ser el primero de la región en reconocer públicamente el problema y llevar a cabo una elaboración de perfiles detallada para entender mejor la situación, y le instó a poner en práctica las medidas de protección de los desplazados internos que fueran necesarias.

63. Los marcos legislativos, de políticas e institucionales que garantizan explícitamente la protección y la asistencia a los desplazados internos son esenciales para las respuestas nacionales. Los Gobiernos deben garantizar activamente la aplicación, proceder a identificaciones exhaustivas de las personas víctimas de violencia delictiva o general, y hacerles llegar la información pertinente, la documentación, la protección y la asistencia necesarias para encontrar soluciones duraderas. Cuando no existen medidas de protección,

²⁰ Con este fin, el Relator Especial preparó informes sobre los desplazados internos que no están acogidos en campamentos y sobre los que están en entornos urbanos, a fin de adoptar una posición en materia de políticas en el Comité Permanente entre Organismos y, de hecho, el Comité respondió favorablemente a la iniciativa, que debe llevarse adelante.

los desplazados internos suelen encontrar protección en el anonimato, se dispersan y se hacen “invisibles”, con frecuencia dentro de comunidades pobres de las zonas urbanas. Para llegar a estas personas es necesario que la información circule y se adopten medidas tales como líneas de ayuda para informar a la población de sus derechos y de los servicios que tienen a su disposición. La elaboración de perfiles también puede ser un instrumento práctico y sensible a la protección para comprender la situación de esas comunidades desplazadas y determinar las respuestas pertinentes.

64. Todos los países, y en particular los que tienen antecedentes de violencia, tensiones étnicas, religiosas o políticas u otros factores que dan lugar a desplazamientos de población, deberían permanecer atentos a la posibilidad de que se produzcan desplazamientos internos forzados o arbitrarios debido a la violencia generalizada, incluso cuando no hay conflictos armados, y asegurar que se atiendan de manera adecuada y con arreglo a las normas internacionales destinadas a prevenir y responder a esos desplazamientos internos. En este sentido, deberían realizarse investigaciones sociales y estadísticas para determinar las causas, el alcance y la dinámica de los desplazamientos, y los perfiles de las víctimas. A continuación, debería considerarse la posibilidad de emprender campañas para informar a las personas que han sido desplazadas por la fuerza o arbitrariamente de sus derechos como desplazados internos y de las medidas de protección y asistencia de que disponen.

2. El desplazamiento interno como resultado de proyectos de desarrollo y actividades comerciales

65. Es urgente prestar mayor atención a los desplazamientos internos causados por el desarrollo y a los relacionados con las actividades empresariales; esto debería haberse hecho hace tiempo. El Relator Especial reconoce los aspectos sensibles y la necesidad de establecer un equilibrio entre las necesidades y aspiraciones legítimas de desarrollo de los Gobiernos nacionales y los derechos humanos de las personas forzadas a abandonar sus hogares. Sin embargo, hay ejemplos en todo el mundo de proyectos de desarrollo y actividades comerciales que siguen adelante sin que se preste la debida atención a los derechos de las personas afectadas.

66. A veces, el derecho internacional y las normas y leyes nacionales se tienen poco en cuenta a la hora de aprobar proyectos de desarrollo u otorgar concesiones comerciales que dan lugar a desplazamientos internos. Sucede con frecuencia que el reconocimiento de esas normas, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, es meramente simbólico. En otros casos preocupantes se ejecutan proyectos y programas de desarrollo mediante el uso de la fuerza por parte de unidades militares o paramilitares y las comunidades son desplazadas por la fuerza de sus tierras y territorios, con amenazas, intimidaciones y asesinatos.

67. Es reveladora la relativa ausencia de cifras nacionales, regionales y mundiales de desplazados internos por causa del desarrollo y la actividad comercial, y la poca atención prestada a este fenómeno en comparación con los desplazamientos causados por conflictos y desastres. Algunas investigaciones han concluido que hasta 15 millones de personas resultan desplazadas todos los años por causa del desarrollo²¹. El desplazamiento causado por el desarrollo, que está estrechamente vinculado a modalidades de desarrollo económico, puede aumentar en países en desarrollo de ingresos bajos que pasan a ser países

²¹ Véase B. Terminski, *Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges* (Lieja, 2012); M. M. Cernea, “Development-induced and conflict-induced internally displaced persons: bridging the research divide”, *Forced Migration Review*, número especial (diciembre, 2006); y A. Oliver-Smith (ed.), *Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement* (School for Advanced Research Advanced Seminar, Santa Fe, Nuevo México, 2009).

desarrollados de ingresos medianos o altos, debido a factores tales como el aprovechamiento de recursos naturales no explotados previamente, el aumento de la demanda de energía o de agua, la urbanización y las políticas de redistribución de población. El desarrollo y el desplazamiento pueden tener lugar sin las salvaguardias legales necesarias, en detrimento de los desplazados, y no en su beneficio.

68. Si bien el desplazamiento debido al desarrollo se relaciona comúnmente con proyectos importantes como los embalses, numerosas actividades causan desplazamientos todos los años, en particular la minería y las industrias extractivas, la tala de árboles, los oleoductos, los parques nacionales y los proyectos de conservación, los puertos o instalaciones militares, los proyectos y acontecimientos deportivos, las plantas industriales y la urbanización y los proyectos infraestructurales. Los proyectos de desarrollo en pequeña escala pueden ser tan perjudiciales como los proyectos en mayor escala, y a menudo son más difíciles de identificar y supervisar. Aunque algunos proyectos se ajustan a las normas internacionales en lo que respecta a la consulta antes del desplazamiento y la indemnización, el reasentamiento y la rehabilitación, en muchos casos las incumplen cuando se produce un desplazamiento. Los afectados suelen ser pobres, pertenecen a grupos indígenas o marginados y carecen de representación política o de una participación en pie de igualdad en la adopción de decisiones.

69. En virtud del Principio 6 de los Principios Rectores Generales, la prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos causados por “casos de proyectos de desarrollo en gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial”. Como ocurre siempre con el derecho internacional de los derechos humanos, esta justificación estaría sujeta a la proporcionalidad y a una necesidad social apremiante. Además, de conformidad con el Principio 9 de los Principios Rectores Generales, existe una obligación internacional determinada de los Estados de proteger contra el desplazamiento a los pueblos indígenas, las minorías, los campesinos, las poblaciones pastorales, y otros grupos con especial dependencia y apego a sus tierras.

70. La Convención de Kampala pide a los Estados partes que procuren “proteger del desplazamiento a las comunidades que tienen especial apego y dependencia a la tierra debido a su particular cultura y valores espirituales, excepto por imperiosas y convincentes razones de interés público”. Se exige a los Estados que velen “por la responsabilidad de los agentes no estatales pertinentes, incluidas las empresas multinacionales y las empresas privadas de seguridad o militares, por actos de desplazamientos arbitrarios o complicidad en tales actos” y garanticen “la responsabilidad de los agentes no estatales que participan en actividades de exploración y explotación de recursos económicos y naturales que originan desplazamientos”. Las normas internacionales relativas a las operaciones de las empresas, incluidos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, imponen a los Estados y las empresas el cumplimiento de todas las leyes aplicables y el respeto de los derechos humanos.

71. Las actividades relacionadas con el desarrollo y las empresas pueden crear o agravar situaciones complejas de desplazamiento. Los derechos de algunas comunidades, incluidas las comunidades indígenas o minoritarias, como sus derechos a la tierra con la que se identifican, pueden resultar inconvenientes frente a intereses económicos o de desarrollo. La militarización de las zonas asignadas para el desarrollo de los recursos ha sido manifiesta, y algunas compañías se han servido de empresas militares o de seguridad privadas para llevar a efecto su intrusión en algunos territorios. Se han utilizado tácticas para dividir a las comunidades o eludir y socavar las estructuras de liderazgo local, que pueden entrañar prácticas corruptas o pagos que provoquen la quiebra del entramado social de las comunidades.

72. Es esencial establecer marcos jurídicos y normativos nacionales relativos al desarrollo, la tierra y los agentes no estatales, que se complementen y se combinen con las

disposiciones jurídicas relativas a los desplazamientos internos y los derechos de los desplazados internos, y se ajusten a las normas internacionales. Por ejemplo, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo, se refiere a los derechos de los pueblos indígenas y tribales e incorpora el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Los artículos 6, 7 y 9 del Convenio establecen que el consentimiento debe otorgarse antes de que las comunidades indígenas sean trasladadas o antes de que se lleve a cabo el proceso de desarrollo en sus tierras. Cuando el desplazamiento sea aprobado o aceptado tras una consulta adecuada y rigurosa y un proceso participativo, los desplazados internos deberán recibir una indemnización adecuada, apoyo y soluciones duraderas en consonancia con las normas internacionales.

73. Este no suele ser el caso; a menudo, la indemnización es nimia e incapaz de asegurar los medios de vida, y la responsabilidad de velar por que el desplazamiento causado por el desarrollo conduzca a una solución duradera se elude mediante la reubicación o el asentamiento en otra parte del país. Los desplazamientos causados por el desarrollo y los procesos de reasentamiento se han plasmado en la falta de tierras, el desempleo, la falta de vivienda, la marginación, la inseguridad alimentaria, el aumento de la morbilidad y la mortalidad, la pérdida de acceso al patrimonio común y las tierras ancestrales y la desintegración social, con un efecto acumulativo que se refleja en el empobrecimiento masivo²² e incluso la muerte.

74. Los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo, de 2007²³, proporcionan orientaciones útiles para abordar las consecuencias de los desalojos vinculados con el desarrollo y los correspondientes desplazamientos para los derechos humanos. Estos Principios ofrecen orientaciones prácticas a los Estados sobre las medidas y los procedimientos que deben adoptarse para que los desalojos originados por el desarrollo no se lleven a cabo vulnerando las normas internacionales de derechos humanos y no constituyan pues “desalojos forzosos”. Las Directrices se centran en vías de recurso eficaces para las personas cuyos derechos humanos hayan sido vulnerados, cuando las medidas de prevención no surtan efectos. Habría que hacer lo antes posible evaluaciones independientes de derechos humanos y del impacto ambiental del desarrollo y las actividades comerciales que puedan causar desplazamientos, y sus conclusiones deberían sentar las bases de un proceso de aprobación de un proyecto jurídico y de programas de reasentamiento y rehabilitación.

75. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede dar un nuevo impulso a los intentos de garantizar que el desarrollo se lleve a cabo de manera responsable y tome en cuenta las consecuencias para los desplazados. Es necesario que las actividades de desarrollo se realicen de modo compatible con los derechos y obligaciones que impone a los Estados el derecho internacional, con inclusión del derecho y las normas de los derechos humanos. Es importante que esta nueva agenda mundial para el desarrollo no se entienda en el sentido de que da luz verde a los Estados para que puedan desarrollarse sin tener debidamente en cuenta los derechos humanos, a costa de los dueños u ocupantes de tierras en que puedan ejecutarse los proyectos de desarrollo. La promesa de los Estados de “no excluir a nadie”, incluidos los desplazados internos, requiere también que los desplazados por proyectos de desarrollo y otros factores causantes se beneficien de los programas de desarrollo y sean el objetivo de los mismos.

²² Véase Michael M. Cernea “Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement”, en M. Cernea y McDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, págs. 11 a 55 (Banco Mundial, Washington, D.C., 2000).

²³ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

3. Reconocer la vulnerabilidad de los grupos desfavorecidos y marginados a los desplazamientos internos

76. En ciertas situaciones, los desplazamientos internos afectan de manera desproporcionada a algunas comunidades que, debido a sus características, situación geográfica, pobreza, discriminación u otras circunstancias únicas, son particularmente vulnerables a estos desplazamientos. Entre esos grupos pueden figurar los pueblos indígenas y las minorías étnicas, religiosas o de otra clase, que muchas veces son grupos poco numerosos en comparación con las comunidades mayoritarias, se cuentan entre los más pobres, pueden sufrir diversas formas de marginación y de ordinario carecen de representación política o en otros órganos del Estado. En algunos casos estos grupos pueden ser objeto de violencias y discriminaciones persistentes. Esos colectivos suelen estar excesivamente representados en las poblaciones de desplazados internos.

77. Estos y otros factores pueden hacer que algunas comunidades marginadas sean vulnerables a los desplazamientos violentos en situaciones de conflicto y de tensiones entre comunidades o fieles de distintas confesiones, o hacer que estén mal pertrechadas para resistir los intentos de echarlas de sus tierras por razones de desarrollo o de actividades comerciales. Hacen falta más investigaciones y datos a nivel mundial para revelar el pleno impacto de los desplazamientos en esas comunidades, así como las tendencias, modalidades y dinámicas regionales de los desplazamientos. En particular, esto hace que resulte necesario desglosar los datos no solamente por sexos y edades, sino también por categorías, como origen étnico y religión, que deben determinarse en función de las realidades contextuales. Este tipo de información, que se adhiere plenamente a las normas internacionales de protección y utilización de los datos, ayudaría a predecir y prevenir los desplazamientos de determinadas comunidades y contribuiría a la tan necesaria evaluación de los riesgos de desplazamiento y a los mecanismos de alerta temprana.

78. En la República Árabe Siria y el Iraq, que el Relator Especial visitó en mayo de 2015, la persecución de cristianos, yazidíes y otras pequeñas comunidades étnicas y religiosas por el llamado EIIL ha sido patente y está bien documentada. Estas personas han sufrido violencias selectivas y desplazamientos a causa de su pertenencia a determinados grupos étnicos o religiosos. En algunos casos, los desplazamientos internos pueden haber sido arbitrarios, equivaliendo a depuraciones étnicas, crímenes de lesa humanidad o crímenes atroces, y han incluido la destrucción de monumentos culturales y lugares de culto con el objetivo de expulsar permanentemente a las comunidades de esas regiones. Asimismo, en otras muchas regiones la discriminación contra determinados grupos de la sociedad puede alcanzar niveles tan altos que causen delitos motivados por el odio y desplazamientos internos que en los conflictos armados no se producen.

79. La vulnerabilidad al desplazamiento puede verse aumentada por políticas o prácticas discriminatorias del Estado. La indocumentación o la denegación o privación de la ciudadanía para algunos grupos étnicos o religiosos, por ejemplo, les convierte en apátridas. Sus derechos como ciudadanos no están plenamente reconocidos y pueden ser singularizados, o no estar debidamente protegidos, por las autoridades nacionales. Como se destacaba en el estudio preliminar sobre la apatridia y el desplazamiento²⁴ preparado por el Consejo Noruego para Refugiados, los apátridas son excepcionalmente vulnerables, en particular al desplazamiento interno. La apatridia se entiende más claramente en el contexto de las políticas estatales de denegación de la condición jurídica que afectan a determinadas comunidades marginadas.

²⁴ Véase Norwegian Refugee Council-Tilburg University, *Statelessness and Displacement, Scoping Paper* (mayo de 2015). Disponible en www.nrc.no/arch/_img/9197390.pdf.

80. El Relator Especial ha quedado impresionado por la vulnerabilidad de los pueblos indígenas al desplazamiento interno, incluso durante su visita oficial a Filipinas, tras la cual destacó los efectos que tienen los desplazamientos o las amenazas de desplazamientos sobre esos pueblos. A los pueblos indígenas los desplazamientos les afectan gravemente, por sus vínculos con las tierras ancestrales, y estas poblaciones pueden tener más dificultades para adoptar mecanismos de afrontamiento que les permitan sobrevivir cuando estén desplazados. La protección de los derechos de los pueblos indígenas desplazados o amenazados por el desplazamiento debe fortalecerse en la ley y en la práctica. Las disposiciones jurídicas relativas a los derechos sobre la tierra y los derechos de los pueblos indígenas deberían aplicarse plenamente y, cuando proceda, deberían incluirse disposiciones específicas sobre los derechos de los pueblos indígenas en las leyes relativas a los desplazados internos.

81. En situaciones de desplazamiento causadas por conflictos y desastres, la discriminación y la marginación pueden seguir siendo factores que afecten negativamente al acceso de los desplazados internos a la seguridad, la protección y la asistencia humanitaria y, en algunos casos, a las soluciones duraderas. El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos insistió en la centralidad de la no discriminación para el concepto y el logro de soluciones duraderas. Los Estados, las comisiones nacionales de derechos humanos y todos los agentes humanitarios, los agentes para el desarrollo y la sociedad civil deben velar por que todas las personas necesitadas sean tratadas de manera equitativa y no discriminatoria, en particular con respecto al acceso a la protección y la asistencia, las oportunidades de subsistencia y la consecución de soluciones duraderas.

C. El restablecimiento de la capacidad de actuación de los desplazados internos mediante la consulta, la participación, la elaboración de perfiles y la información

82. Preocupa al Relator Especial que su colaboración con los desplazados internos en numerosas situaciones nacionales denote una falta general de consultas significativas con ellos: estas personas no pueden hacerse oír y, cuando hablan o reclaman sus derechos, no se les escucha. Muchas veces afirman que estuvieron mal aconsejadas, y que raramente recibían visitas de funcionarios o información adecuada sobre las opciones de que disponían o los planes previstos para brindarles alojamiento, o indicarles lugares o plazos para su retorno o reasentamiento. Los desplazados internos afirmaron en repetidas ocasiones que carecían de oportunidades de participar en las decisiones que les afectan. Esas personas tienen derecho a la consulta y la participación, que son esenciales para garantizar que las soluciones sean apropiadas, informadas, aceptables para las comunidades y sostenibles.

83. Es revelador que a menudo se carezca de datos fiables y completos sobre los desplazados internos, lo que priva de capacidad a los Gobiernos y los asociados nacionales e internacionales para responder con eficacia y organizar la concesión de apoyo inmediato y a largo plazo para atender sus necesidades de protección y atención y ofrecerles soluciones duraderas. La compilación y supervisión de datos sobre los desplazados internos es difícil, sobre todo en situaciones complejas en las que el desplazamiento puede ser permanente, o cuando esas personas experimentan múltiples desplazamientos o no viven en los campamentos. Los Gobiernos deben introducir mejoras en estos tipos de datos y análisis, con la ayuda de asociados nacionales e internacionales.

84. Hay que emprender amplias actividades de consulta, participación y suministro de información con los desplazados internos, incluidas las mujeres en general y las que son cabeza de familia, los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad. Las evaluaciones detalladas, la elaboración de perfiles y las consultas contribuyen a poner de

manifiesto las vulnerabilidades, capacidades y obstáculos, y son esenciales para proporcionar respuestas adecuadas y soluciones duraderas. La recopilación de datos sobre los desplazados que no viven en los campamentos también ha demostrado ser extremadamente difícil, y es necesario encontrar soluciones creativas para que estas personas no queden apresadas en redes de protección y apoyo. El informe sobre la cuestión del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos en 2012, se centra especialmente en los medios de abordar las causas del abandono de los desplazados internos que no viven en los campamentos mediante la recopilación de datos²⁵.

85. El reconocimiento de los desplazados internos como titulares de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales es fundamental. Un enfoque basado en los derechos humanos de los desplazamientos internos y la asistencia humanitaria y para el desarrollo destinada a esas personas requiere evaluaciones de sus derechos humanos, sobre la base de una información que no se limite a las estadísticas básicas de los desplazamientos y reconozca las circunstancias singulares, los desafíos y las necesidades de cada persona, incluidas las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y otros grupos. También es necesario un mayor nivel de participación y consulta con los desplazados internos, que permita una comprensión más detallada de sus necesidades, preocupaciones e intenciones y respete la capacidad de actuación de esas personas en la búsqueda de soluciones, en lugar de permanecer como beneficiarios pasivos.

86. En algunas situaciones de desplazamiento se pueden utilizar, y se están utilizando, metodologías sofisticadas de recolección de datos. Sin embargo, siguen siendo la excepción y no la regla. Las encuestas detalladas de hogares y las actividades de elaboración de perfiles y evaluación revelan una información capital que pueden utilizar diversos agentes en el diseño, la aplicación y la supervisión de los programas. Estas operaciones pueden poner de relieve las percepciones relativas a la protección, por ejemplo, de las personas que han sido víctimas de actos de violencia o corren el riesgo de serlo, y pueden determinar las intenciones de retorno o buscar soluciones alternativas. Esas encuestas y datos deben ser voluntarios y cumplir las normas internacionales relativas a la protección de datos y la seguridad personal. A este respecto, el Consejo Danés para los Refugiados y el ACNUR están empeñados en definir mejor la disciplina de la gestión de la información sobre la protección y el apoyo a la adopción de decisiones operacionales.

87. El Relator Especial celebra la labor del Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos, un proyecto interinstitucional creado para ayudar a los Gobiernos, así como a los organismos humanitarios y de desarrollo, a reunir, mantener y actualizar datos fiables sobre situaciones de desplazamiento interno, incluidos datos demográficos desglosados por sexo, edad, lugar y diversidad, y a realizar análisis al respecto. El Servicio reconoce que los desplazados internos no son un grupo homogéneo, y que las soluciones adecuadas y bien documentadas deben basarse en una visión más completa de sus características y situaciones.

88. Va en aumento el uso de la matriz de seguimiento de desplazamientos de la Organización Internacional para las Migraciones, instrumento para el seguimiento y la vigilancia de los desplazamientos y la determinación de los lugares donde se instalan los desplazados internos. Además, la iniciativa REACH fue creada en 2010 por las ONG IMPACT y ACTED, así como por el Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, con el fin de facilitar la elaboración de instrumentos y productos informáticos que mejoren la capacidad de adopción de decisiones y de planificación de la comunidad humanitaria²⁶.

²⁵ Véase el documento A/HRC/19/54, párrs. 26 y 27.

²⁶ Véase www.reach-initiative.org/reach/about-reach.

La iniciativa REACH promueve una mejor comprensión de las comunidades afectadas por la crisis en los asentamientos mediante la recopilación sistemática y exhaustiva de datos, con lo que se contribuye a proporcionar la información necesaria para el diseño, la planificación y la evaluación de las medidas humanitarias basadas en la ayuda y en datos empíricos.

89. Lo que es más importante, ONG locales y organizaciones de voluntarios demuestran sistemáticamente su utilidad e importancia en el apoyo local a los desplazados internos, y a menudo cuentan con la participación de miembros de las comunidades afectadas que conocen a los desplazados y tienen estrechas vinculaciones con ellos. Los encargados de la formulación de políticas deberían apoyar a esas organizaciones, mejorar su capacidad y trabajar en estrecha colaboración con ellas para ayudarlas a comprender y abordar mejor las necesidades de los desplazados internos y las comunidades afectadas por los desplazamientos y procurar que los deseos y opiniones de esas personas sean escuchados y respetados en los órganos decisorios.

IV. Conclusiones y recomendaciones

90. **El panorama general de los desplazamientos internos en el mundo en 2016 es alarmante, dada la cantidad sin precedentes de desplazados internos, las situaciones actuales y persistentes para las que se sigue sin encontrar una solución duradera, y las nuevas crisis masivas de desplazamiento que aún podrían empeorar. En realidad el panorama es más dramático que el que muestran las estadísticas, ya que estas no incluyen las causas de desplazamiento, como los proyectos de desarrollo y las actividades empresariales y la violencia delictiva generalizada. Estamos en una situación de crisis mundial que requiere medidas concertadas, innovadoras y audaces a todos los niveles, desde el local hasta el internacional, así como nuevas y mejores asociaciones y colaboraciones.**

91. **Las Naciones Unidas y la comunidad internacional deben demostrar su compromiso de abordar eficazmente el desplazamiento interno. En este sentido sería útil fortalecer el mandato del Relator Especial ampliándolo hasta que equivalga al de un Representante Especial del Secretario General, con el personal y los recursos necesarios para abordar eficazmente los desplazamientos internos dentro y fuera de las Naciones Unidas y en diálogo con los Estados Miembros y todas las partes interesadas pertinentes.**

92. **Son necesarios nuevos planteamientos de la comunidad internacional en colaboración con los Gobiernos nacionales. Sin embargo, el sistema internacional ya está sobrecargado por el elevado número de crisis complejas, y en gran escala de los desplazamientos internos. Habida cuenta de la limitación de recursos, cabe recordar la responsabilidad primordial de los Gobiernos nacionales de hacer frente a los desplazamientos internos, y de permitir que los asociados humanitarios internacionales y los asociados para el desarrollo concentren sus esfuerzos donde más se necesitan.**

93. **La toma de conciencia de las situaciones de desplazamiento interno desatendidas en las que los desplazados internos no están protegidos y carecen de asistencia, incluidos los desplazamientos causados por la violencia generalizada, la discriminación y las políticas discriminatorias, así como el desarrollo, debería ser una importante prioridad de los Gobiernos nacionales y de la comunidad internacional.**

94. **El papel del desarrollo y las actividades empresariales como causa y factor de los desplazamientos debe ser objeto de un análisis más detenido. Los Gobiernos nacionales deben velar por su propia compatibilidad con todas las normas**

internacionales pertinentes cuando se emprendan actividades comerciales o de desarrollo que tendrán como consecuencia el desplazamiento de las comunidades, o se otorguen concesiones para estas actividades. Cuando se produzcan desplazamientos causados por el desarrollo, deben aplicarse medidas de indemnización, reasentamiento y rehabilitación adecuadas en consulta con las personas afectadas, y seguir aplicándolas hasta que se encuentren soluciones duraderas.

95. Mientras muchos países debaten sobre los movimientos transfronterizos de “migrantes” y solicitantes de asilo, la atención debe volver a centrarse en la protección de los desplazados internos en sus países de origen y en medidas de apoyo a la integración de la recuperación temprana, los medios de subsistencia y el fomento de la resiliencia. Los modelos tradicionales de asistencia humanitaria de emergencia no ofrecen muchos incentivos a esas personas ni les inspira la confianza en el futuro que necesitan para permanecer en sus países de origen. La asistencia humanitaria es fundamental y salva vidas, pero las actividades de desarrollo simultáneo también son necesarias para mantener los medios de subsistencia mediante la creación de programas y soluciones duraderas.

96. Debe prestarse atención renovada a la necesidad de colmar la brecha entre el socorro y el desarrollo en la etapa inicial de la respuesta a las crisis o de planificación de proyectos de desarrollo, reconociendo que las acciones cruciales para aumentar la resiliencia y ofrecer la tan necesaria seguridad, los ingresos, la esperanza y la dignidad pueden lograrse a corto plazo si se habilita a los desplazados internos para permanecer en su país. A tal efecto, se requerirán nuevos niveles de colaboración, asociación y financiación, sobre la base de una verdadera voluntad política y de la determinación necesaria a fin de que se produzca un cambio real para esas personas.

97. Es necesario efectuar un cambio mundial en favor de la prevención de los desplazamientos forzados y determinar y abordar las causas profundas de los desplazamientos en la fase inicial. Las partes en los conflictos deben reiterar firmemente su respeto del derecho internacional humanitario. Hay que poner más ahínco en identificar las comunidades que corren el riesgo de sufrir violencias y desplazamientos y poner en marcha las medidas de prevención y protección necesarias lo antes posible.

98. La reducción del riesgo de desastres y la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático y sus efectos adversos en forma de desplazamientos internos, y otras cuestiones de derechos humanos, deben seguir ocupando un lugar destacado en la agenda internacional. El Acuerdo de París, concertado después del 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es un paso fundamental en la dirección correcta que reconoce explícitamente la necesidad de medidas estatales individuales y colectivas. Todas las partes deben llevar a la práctica este Acuerdo.

99. Las autoridades nacionales deberían reunir y compartir datos sobre todas las causas de los desplazamientos en sus países, en particular sobre la violencia generalizada y delictiva y los delitos motivados por el odio, así como sobre el desarrollo y las actividades empresariales. Deberían promulgarse leyes relativas a la igualdad y la no discriminación y la protección jurídica de las minorías, los pueblos indígenas y otros grupos potencialmente vulnerables, que incluyeran disposiciones sobre la prohibición de los desplazamientos ilegales.

100. La falta de protección jurídica y de respuestas normativas y programáticas de carácter práctico es evidente en muchos Estados afectados por desplazamientos internos, ya sea debido a los conflictos, los desastres, el desarrollo u otras causas. Deberían promulgarse leyes nacionales en consonancia con los Principios Rectores de

los Desplazamientos Internos y otras normas internacionales, y marcos institucionales y normativos para responder a las situaciones de desplazamiento interno.

101. La Convención de Kampala es vital en una región de crisis masivas y persistentes de desplazamientos; sin embargo, hay que impulsar su aplicación y funcionamiento en la práctica. Otras organizaciones regionales deberían adoptar medidas con miras a establecer sus propias normas regionales como paso fundamental para garantizar los derechos humanos de los desplazados internos y facilitar la adopción de leyes, políticas y programas nacionales.

102. Aunque las cifras son alarmantes y dicen mucho acerca de la situación y las tendencias mundiales de los desplazamientos internos, es esencial mirar más allá de las estadísticas y percatarse del sufrimiento humano que reflejan. A este respecto, es crucial proporcionar más apoyo a los Gobiernos para que puedan reunir y analizar información fiable y sensible a la protección a fin de facilitar las políticas, la programación y las respuestas basadas en datos empíricos. Los medios de comunicación y el discurso político tratan a menudo la cuestión de los desplazados, ya sean internos, refugiados o migrantes, como un problema colectivo y abstracto que es preciso resolver, y no como individuos y familias cuyas vidas, deseos y esperanzas son importantes.

103. El reconocimiento de los desplazados internos como titulares de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales es fundamental y requiere planteamientos basados en los derechos humanos. Así pues, todos los Estados deben reconocer, respetar y proteger los derechos fundamentales de esas personas, en particular a ser consultadas e informadas y a participar y tener libertad de elección en las decisiones que les afecten, incluidas las relacionadas con el regreso a sus lugares de origen o con su asentamiento e integración en otros lugares.

104. El objetivo del Secretario General de reducir el desplazamiento interno en un 50% para 2030, expuesto en su informe “Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida”, que fue redactado antes de la Cumbre Humanitaria Mundial, debería inducir a todas las partes interesadas a redoblar sus esfuerzos y establecer un programa de acción para lograr este ambicioso objetivo, entre otras cosas mediante compromisos concretos. Esto requiere nuevos enfoques y medidas innovadoras para alcanzar los objetivos mediante soluciones duraderas y sostenibles, indicadores necesarios y actividades de prevención eficaces.