

# Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno

Una Guía para su Desarrollo



# **Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno**

## **Una Guía para su Desarrollo**

**Agosto 2013**

Foto de portada: Las carpas se acorralan en fila para las familias desplazadas de Parachamkani en el campamento IDP de New Durrani, Agencia Kurram, Pakistán. (Foto: NRC / Shahzad Ahmad, mayo 2013)

La traducción y publicación de este documento ha sido financiada por la Oficina Regional para América Central, Cuba y México del ACNUR, La Agencia de la ONU para los Refugiados, a través de la Oficina del ACNUR en Honduras y previa consulta con el IDMC. Las opiniones plasmadas en la publicación no representan la opinión del ACNUR.

Centro de Observación de Desplazamientos Internos Consejo Noruego de Refugiados

Chemin de Balxert 7-9, CH-1219 Châteleine

(Ginebra) Tel .: +41 22 799 0700 Fax: +41 22 799

0701 [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)

Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno

The Brookings Institution, 1775 Massachusetts Ave. NW Washington, DC 20036

[www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp)

# Prólogo y Agradecimientos

El desplazamiento interno destruye vidas, amenaza el bienestar y el funcionamiento de las comunidades, y a menudo afecta a los países en su conjunto. Reconstruir vidas y comunidades usualmente lleva años. Los gobiernos tienen la responsabilidad primaria sobre sus ciudadanos internamente desplazados, pero sin leyes y políticas nacionales sobre el tema se les dificulta cumplir su papel. La legislación ordinaria a menudo no aborda las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos ni asigna responsabilidades claras a las autoridades competentes a nivel nacional y local ni proporciona una base sólida para poner a disposición los recursos adecuados. Los titulares de mandatos de las Naciones Unidas en materia de desplazamiento interno han tenido desde hace mucho tiempo el compromiso de apoyar el desarrollo de leyes y políticas nacionales, y para ello es un placer para nosotros presentar este nuevo y muy pertinente instrumento.

Esta guía se basa en la experiencia de diseñadores de políticas y es la culminación de un proyecto de investigación de varios años y de un proceso de consulta que abarcó nuestros respectivos periodos como titulares de mandatos. Este manual complementa el Manual *“Protegiendo Personas Internamente Desplazadas: Manual para legisladores y diseñadores de política”*. El manual del Brookings brinda orientación a las autoridades nacionales sobre el contenido de la legislación y las políticas nacionales sobre el desplazamiento interno, pero esta guía se centra en el proceso de diseño de instrumentos nacionales. En consonancia con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno, esta guía enfatiza la importancia de los procesos consultivos y particularmente en la participación activa de los desplazados internos en dichos procesos.

La guía fue redactada por Nina Schrepfer en cooperación con Barbara McCallin y Christophe Beau del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), y fue revisada a la luz de un extenso proceso de pilotaje y consulta. Fue editado por personal del Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno e IDMC. Agradecemos al Consejo Noruego de Refugiados (NRC) y al IDMC por financiar y pilotear el proyecto, y también queremos expresar nuestro agradecimiento a muchas otras personas y organizaciones que contribuyeron al proceso.

## **Chaloka Beyani**

Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos

## **Walter Kälin**

Ex Representante del Secretario General de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos

# Tabla de contenido

Introducción .....	7
Uso de la guía .....	8
Parte I: ¿Por qué desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno? .....	9
Parte II: ¿Cómo se puede desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?	
¿Cuáles son los fundamentos jurídicos de un instrumento nacional? .....	11
Desarrollar un instrumento nacional: el proceso consultivo .....	22
Resumen: las siete etapas de los procesos consultivos .....	23
1. Iniciar el proceso de elaboración de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno .....	24
2. Prepararse para desarrollar un instrumento nacional .....	25
3. Organizar el proceso de elaboración de un instrumento nacional .....	43
4. Redacción y consulta sobre el instrumento nacional .....	52
5. Validación del proyecto de instrumento nacional .....	55
6. Adopción del instrumento nacional .....	57
7. Aplicación y seguimiento del nuevo instrumento nacional .....	58
Parte III: El contenido de los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno .....	62

# Introducción

El desplazamiento interno es un fenómeno mundial que plantea grandes retos a los países y regiones afectados. Dentro de sus causas se encuentran las catástrofes naturales y provocadas por el hombre, las violaciones de los derechos humanos, la violencia generalizada y los conflictos armados. Los proyectos de desarrollo y conservación también pueden desplazar a un gran número de personas.

Las consecuencias del desplazamiento interno pueden ser graves, costosas y duraderas. En términos prácticos, significa la pérdida de viviendas, tierras, pertenencias y medios de subsistencia, así como, la interrupción de la vida familiar y comunitaria, creando necesidades y vulnerabilidades especiales. Las poblaciones desplazadas internamente también pueden reducir las capacidades de las comunidades en las que viven. Las crisis de desplazamiento interno pueden obstaculizar el logro de los objetivos de desarrollo y pueden desestabilizar a las regiones afectadas, especialmente en situaciones de conflicto o post- conflicto.

Como ciudadanos o residentes habituales del país en el que se encuentran desplazados, las personas internamente desplazadas (PID) recurrirán a menudo ante las autoridades nacionales, que tienen la responsabilidad primaria de protegerlas y asistirles. Sin embargo, el cumplimiento de esta responsabilidad es un desafío, sobre todo en contextos en donde las capacidades institucionales y financieras son limitadas. A fin de afrontar eficazmente este desafío, varios países han adoptado leyes, políticas o estrategias nacionales sobre el desplazamiento interno. Dichos instrumentos pueden proporcionar una orientación importante a las autoridades nacionales y a otros actores interesados que participan en la respuesta. También son instrumentos importantes para salvaguardar los derechos de los desplazados internos, como se establece en los Principios Rectores de la ONU sobre Desplazamiento Interno de 1998 (Principios Rectores).

## **Objetivos**

Esta guía tiene como objetivo ayudar a los legisladores y diseñadores de políticas a abordar el desplazamiento interno de manera planeada y concertada, mediante el desarrollo de instrumentos nacionales que puedan mejorar las respuestas a las necesidades y derechos de los desplazados internos tanto a nivel nacional como local.

En particular, esta guía:

- Provee asesoramiento a las autoridades nacionales y otros actores sobre los procesos de elaboración de instrumentos nacionales.
- Aborda tanto los marcos jurídicos internacionales como regionales, y recoge algunas de las dificultades encontradas para incorporar dichas normas a la legislación y las políticas nacionales. En particular, se hace referencia al Protocolo de los Grandes Lagos de 2006 sobre protección y asistencia a los desplazados internos (Protocolo de los Grandes Lagos) y la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).
- Complementa otros manuales: *“Protegiendo a las personas internamente desplazadas: un manual para legisladores y diseñadores de políticas”*, publicado por la Brookings Institution en octubre de 2008, y que explica en detalle la esencia de los instrumentos nacionales basados en los derechos sobre el desplazamiento interno. Mientras que el manual del Brookings se centra en el contenido de los instrumentos, esta guía se centra en el proceso de su desarrollo. Su uso combinado puede ayudar a los gobiernos a ejercer sus responsabilidades hacia los desplazados internos a través de instrumentos nacionales bien elaborados.

## Uso de la guía

**La guía está dirigida a aquellos que participan en la preparación y redacción de leyes y políticas públicas sobre desplazamiento interno.**

El desarrollo de instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno es una tarea soberana de los gobiernos. Por lo tanto, esta guía tiene como objetivo primordial apoyar a los responsables de la formulación de políticas en los gobiernos y los ministerios pertinentes, así como a los parlamentarios. Dicho esto, la sociedad civil, las instituciones de derechos humanos y las organizaciones y organismos internacionales también pueden proporcionar un apoyo inestimable en el proceso de formulación, y también para ellos puede ser de utilidad esta guía.

La guía se divide en tres partes:

**Parte I: ¿POR QUÉ** desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?

**Parte II: ¿CÓMO** puede desarrollarse un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?

**Parte III: ¿QUÉ** debería contener un instrumento nacional sobre desplazamiento interno?

# Parte I

## ¿Por qué desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?

*“Antes de 1997, el Estado respondió al desplazamiento forzado de manera ad hoc e ineficaz. No existía una política nacional específica para abordar el problema. Se proporcionó ayuda de cualquier tipo a los desplazados internos dentro de los sistemas generales de asistencia social y de respuesta a emergencias. En general, el problema recibió una prioridad extremadamente baja y poca visibilidad dentro de la esfera pública colombiana. La adopción por el Congreso de la Ley 387 [sobre el desplazamiento interno] de 1997 representó un gran avance (...). Es innegable que la propia adopción de la Ley 387 de 1997 representó un logro sustancial”.*

Manuel José Cepeda Espinosa,

*La Protección Constitucional de los desplazados internos en Colombia, 2009*

### **Acción sugerida:**

Identificar por qué es necesario contar con un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno

Las leyes, estrategias y políticas nacionales son importantes dado que:

- **La soberanía nacional significa que la responsabilidad primaria de abordar el desplazamiento interno recae en el gobierno.** El desarrollo de un instrumento nacional es esencialmente un ejercicio de soberanía, y como tal es una responsabilidad fundamental de los gobiernos que enfrentan el desplazamiento interno.
- **Los desplazados internos necesitan y tienen derecho a una protección y asistencia eficaces.** Los desplazados internos son ciudadanos o residentes habituales del país en el que se encuentran desplazados y están protegidos por la Constitución y la legislación nacional pertinente. Sin embargo, también tienen necesidades específicas de protección y asistencia, y vulnerabilidades que la legislación interna no suele abordar por completo, ya que no está adaptada a las particularidades y desafíos del desplazamiento interno. Tampoco está pensado acorde con los tiempos que exigen las crisis derivadas del desplazamiento.

- **El Estado tiene obligaciones internacionales, y en algunos casos regionales, de proteger y asistir a los desplazados internos.** Además de la constitución y la legislación nacional, las personas desplazadas están protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos y en tiempos de conflicto armado por el Derecho Internacional Humanitario (DIH). El alcance de las obligaciones de un Estado depende de las convenciones internacionales de las que es parte. Los Estados también están obligados por las normas del derecho internacional consuetudinario y pueden tener obligaciones en virtud de acuerdos regionales. Varios organismos regionales, entre ellos la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa (CoE), instan a sus estados miembros a desarrollar políticas nacionales sobre el desplazamiento interno. En África, el Protocolo de los Grandes Lagos de 2006 y la Convención de Kampala de 2009 obligan a los Estados miembros a elaborar marcos jurídicos nacionales.
- **Los instrumentos nacionales pueden aumentar la fiabilidad y la credibilidad de las respuestas gubernamentales a las PDI y facilitar la cooperación interna e internacional en materia de desplazamiento interno.** Si se implementa adecuadamente, un instrumento nacional coherente que asigna responsabilidades claras dentro del gobierno puede generar confianza en sus acciones. Los países que experimentan desplazamiento interno pueden requerir y beneficiarse del apoyo de organismos internacionales, incluidas organizaciones humanitarias y de desarrollo y de donantes. Un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno también puede servir de base para una cooperación y coordinación eficaces entre los actores relevantes.
- **Los instrumentos nacionales pueden facilitar respuestas adaptadas a determinadas situaciones de desplazamiento.** El desplazamiento interno crea ciertos desafíos independientemente de dónde se produzca, pero cada situación es diferente y también requiere respuestas específicas del contexto. Un instrumento nacional basado en los Principios Rectores y que se adapte a la situación de desplazamiento de un país puede mejorar los esfuerzos para proteger y ayudar a los desplazados internos.
- **Mediante el desarrollo de instrumentos nacionales, las respuestas de los gobiernos a los desplazamientos internos pueden hacerse más eficientes y eficaces.** Un instrumento nacional proporciona una base sólida para planificar y priorizar las actividades de un Estado en apoyo de las PDI, lo que a su vez facilita la asignación apropiada de recursos. Puede ayudar a un Estado a responder rápidamente y evitar que la situación de desplazamiento se deteriore aún más.

# Parte II

## ¿Cómo se puede desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?

## ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos de un instrumento nacional?

### **Acciones sugeridas:**

1. Profundizar la comprensión de los marcos legales aplicables
2. Utilizar los marcos legales aplicables en la elaboración de un instrumento nacional

### **Los tres niveles de la normativa sobre el desplazamiento interno**

Una serie de disposiciones jurídicas nacionales, regionales e internacionales son pertinentes para las situaciones de desplazamiento interno. Por lo tanto, es importante identificar los marcos legales aplicables antes de redactar un instrumento nacional.

#### **1. Nivel nacional**

En principio, las constituciones y la legislación nacional siguen siendo aplicables en situaciones de desplazamiento interno, y los desplazados internos tienen derecho a protección en virtud de estas leyes. Sin embargo, rara vez reflejan las necesidades específicas de los desplazados e incluso pueden tener efectos perjudiciales. La legislación nacional sobre documentación puede, por ejemplo, exigir que las personas soliciten sus documentos de identidad en sus lugares de origen. Dado que el regreso a sus hogares o lugares de residencia habitual puede poner en peligro la seguridad de los desplazados internos, tal requisito podría resultar un obstáculo insalvable.

Cuando se elabore un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno, puede ser necesario un examen técnico jurídico de la legislación nacional. Un instrumento nacional puede ayudar a eliminar los obstáculos legales para los desplazados internos y a identificar brechas en la legislación que necesitan ser enmendadas.

Las disposiciones jurídicas nacionales son a menudo respaldadas o complementadas por el derecho regional e internacional. La tradición jurídica nacional determina cómo se aplican las normas internacionales en el contexto interno. Bajo la tradición monista, el derecho regional e internacional forma parte integral del ordenamiento jurídico interno. Bajo la tradición dualista, una ley u otro acto parlamentario puede ser necesario para incorporar las obligaciones regionales e internacionales en el ámbito interno.

Las siguientes sub-secciones explican cómo los instrumentos legislativos regionales e internacionales pueden ser relevantes para los países que enfrentan desplazamientos internos.

## 2. Nivel regional

Organizaciones regionales y subregionales como la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Consejo de Europa (COE) alientan a sus estados miembros a desarrollar leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno en sus resoluciones Y recomendaciones, así como en el curso de cumbres, conferencias regionales y talleres.

En el cuadro que aparece a continuación se enumeran algunas de las convenciones regionales y subregionales en materia de derechos humanos que tal vez deberían tenerse en cuenta al elaborar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno.

<b>Región</b>	<b>Tratados generales de derechos humanos (seleccionado)</b>	<b>Tratados Derechos humanos específicos (seleccionado)</b>
África	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Carta Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de Desplazados Internos</li> <li>▪ Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África</li> <li>▪ Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño</li> <li>▪ Protocolo de los Grandes Lagos sobre la Protección y asistencia a las Personas Desplazadas</li> <li>▪ Protocolo sobre los Grandes Lagos sobre los derechos de propiedad de las personas retornadas</li> </ul>

Región	Tratados de derechos humanos generales (seleccionados)	Tratados de derechos humanos específicos (seleccionado)
América	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convención Americana sobre Derechos Humanos.</li> <li>■ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas</li> <li>■ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.</li> <li>■ Convención interamericana sobre la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer.</li> <li>■ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las personas con Discapacidad.</li> </ul>
Asia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Carta Social de la Asociación para la Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convención de la Asociación sobre arreglos regionales para la promoción del bienestar de la infancia en el Asia meridional.</li> </ul>
Europa	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convención Europea de Derechos Humanos y sus Protocolos</li> <li>■ Carta Social Europea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes</li> <li>■ Convenio Marco Europeo para la Protección de las Minorías Nacionales,</li> <li>■ Convenio europeo sobre la protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales</li> </ul>
Medio Oriente	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Carta Árabe sobre Derechos Humanos</li> </ul>	

En África, dos convenios son particularmente pertinentes para el desarrollo de instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno: el Protocolo de los Grandes Lagos de 2006 y la Convención de Kampala de 2009. Ambos obligan a los Estados Partes a elaborar legislación, políticas y o estrategias nacionales sobre el desplazamiento interno a fin de incorporar los derechos de los desplazados internos y cumplir con sus obligaciones.

### *Protocolo de Grandes Lagos*

El Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos de 2006 (Pacto de Grandes Lagos), junto con sus diez protocolos y planes de acción, busca crear condiciones duraderas para la seguridad, la estabilidad,

el desarrollo sostenible y la reconstrucción en la región. El Protocolo sobre la protección y la asistencia de las personas internamente desplazadas tiene entre sus objetivos el establecimiento de un marco jurídico en la región que garantice la adopción y aplicación de los Principios Rectores, con miras a fortalecer la protección jurídica, la seguridad física y la atención de las necesidades materiales de los desplazados internos. El Protocolo sobre los derechos de propiedad de las personas retornadas es también un punto de referencia clave, ya que aborda cuestiones relacionadas con la tierra y la propiedad en el contexto de soluciones duraderas para los desplazados internos. El Pacto de los Grandes Lagos es jurídicamente vinculante para los Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos. Están obligados a desarrollar instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno de acuerdo con el pacto y sus protocolos e incorporar en la legislación interna los Principios Rectores.

### *Convención de Kampala*

La Convención de Kampala de 2009 tiene entre sus objetivos el establecimiento de un marco legal para prevenir el desplazamiento interno y para la protección y asistencia de los desplazados internos. También tiene como objetivo promover la solidaridad, la cooperación y las soluciones duraderas, y abordar las responsabilidades y obligaciones de los Estados Partes y otros actores. Entró en vigor el 6 de diciembre de 2012. Los Estados Partes están legalmente obligados a incorporar en el derecho interno el contenido de la Convención y a adoptar políticas o estrategias sobre el desplazamiento interno tanto a nivel nacional como local. Para tal fin, deberían designar una autoridad coordinadora de la asistencia y protección de los desplazados internos y asegurar la provisión de los fondos necesarios. Eventualmente y cuando proceda, los principios pertinentes de la convención también deberían incluirse en las negociaciones y acuerdos de paz, a fin de encontrar soluciones duraderas para los desplazados (artículo 3, apartado 2, del Convenio de Kampala).

### **3. Nivel internacional**

No existe una convención internacional sobre el desplazamiento interno, pero el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario configuran contienen en su conjunto una serie de disposiciones claramente aplicables en situaciones de desplazamiento interno y, en consecuencia, deben guiar cualquier esfuerzo para desarrollar un instrumento nacional.

## **Punto clave de referencia: los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno**

Los Principios Rectores constituyen el documento clave sobre la protección y asistencia de los desplazados internos en todo el mundo. Publicados en 1998, reafirman los derechos de los desplazados internos consagrados en las normas del derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario.

- Los Principios Rectores identifican los derechos de los desplazados internos en todas las etapas del desplazamiento. Definen lo que es una PDI y establecen sus derechos para que sean protegidos y asistidos antes y durante el desplazamiento y en su búsqueda de soluciones duraderas. Reiteran la obligación primaria de las autoridades nacionales de proteger los derechos de los desplazados internos. Precisan principios clave relativos a la asistencia humanitaria que deberían ser aplicados por organismos internacionales y no gubernamentales.
- Los Principios Rectores se basan en, reflejan y son consistentes con instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, por lo tanto constituyen un referente de autoridad para los Estados y otros actores relevantes.
- Los Principios Rectores han sido reconocidos como un marco importante para la protección y asistencia de los desplazados internos. Este reconocimiento fue otorgado en la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno de 2005 y fue confirmado posteriormente por la Asamblea General de la ONU.

Como tales, los Principios Rectores proporcionan una orientación invaluable y son un punto de referencia necesario en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno.

## **Derecho de los derechos humanos**

Las crisis de desplazamiento interno ocurren a menudo en contextos en los que los derechos humanos de los desplazados internos son ampliamente desatendidos, ignorados o violados. El derecho internacional de los derechos humanos proporciona un marco esencial para la respuesta, incluso mediante el desarrollo de instrumentos nacionales con enfoque de derechos. Estos instrumentos y la incorporación de las necesidades y preocupaciones de los desplazados internos en los planes de acción nacional sobre derechos humanos, pueden ayudar a mejorar las respuestas al desplazamiento interno.

## ? ¿Por qué es importante la legislación de derechos humanos en situaciones de desplazamiento?

El desplazamiento interno implica un desafío en materia de derechos humanos.

- Los desplazados internos sufren la pérdida de hogares y medios de subsistencia, la interrupción de la educación de los niños, la separación de las familias, la desintegración de las redes sociales, la pérdida de sus documentos, el incremento de la exposición a la violencia. El derecho de los derechos humanos abarca tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales. Incluyen el derecho a la vida, la unidad familiar y la documentación; así como el derecho a la alimentación y el agua, la vivienda adecuada, la educación y el acceso a los servicios de salud. El catálogo de derechos humanos contiene derechos individuales y establece las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir estos derechos. La protección de los derechos humanos es relevante antes y durante el desplazamiento, y las normas de derechos humanos protegen a los desplazados internos, independientemente de la causa de su desplazamiento.

## ? ¿Cuáles son las fuentes del derecho de los derechos humanos?

A nivel nacional, las constituciones a menudo incluyen una declaración de derechos que refleja muchos de los derechos humanos contenidos en el marco internacional. El

- derecho de los derechos humanos se codifica principalmente en los tratados internacionales o regionales (véase el cuadro anterior sobre los tratados regionales), ya sea en los convenios generales de derechos humanos o en instrumentos específicos para proteger grupos particulares, como los niños o las mujeres o un derecho particular. Los derechos humanos fundamentales, como la prohibición de la tortura, también forman parte del derecho consuetudinario internacional y deben ser respetados por todos los países, incluidos los que no son partes en los tratados pertinentes.

Este cuadro ofrece una visión general de los principales tratados internacionales de derechos humanos:

<b>Tratados generales de derechos humanos</b>	<b>Tratados específicos de derechos humanos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</li><li>■ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</li><li>■ Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.</li></ul>

- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer Convención sobre los Derechos del Niño y Protocolo Opcional II
- Convención sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades

## ? ¿Cuándo es aplicable el derecho de los derechos humanos?

Como principio, el derecho de los derechos humanos es aplicable a todas las situaciones de desplazamiento interno, ya sean causadas por conflictos armados, desastres, violencia generalizada o proyectos de desarrollo. Algunas garantías como la prohibición de la tortura y la esclavitud proporcionan una protección absoluta, mientras que otras pueden ser limitadas bajo condiciones específicas. Dichas limitaciones deben establecerse en la ley y sólo pueden aplicarse cuando sean necesarias para el logro de un objetivo legítimo, como el mantenimiento del orden público o la salud o la protección de los derechos de los demás.

### **Limitación del derecho a la libertad de circulación**

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza en su primer párrafo que *“toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él, y a escoger libremente en él su residencia”*.

Sin embargo, la libertad de movimiento no es un derecho humano absoluto. El numeral tercero establece que *“no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”*.

En circunstancias excepcionales, los gobiernos pueden derogar temporalmente o suspender ciertos derechos humanos. Esto sólo se permite en el contexto de

una emergencia pública que planteé una seria amenaza a la vida de una nación, y sólo durante el tiempo más breve posible, determinado por las exigencias de una crisis dada. Tales medidas no deben aplicarse de manera discriminatoria. Deben proclamarse oficialmente y deben ser compatibles con otras obligaciones legales como las derivadas del derecho internacional humanitario.

#### **Cláusula derogatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 4**

*“En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán tomar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.”*

*“La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18”.*

*“Todo Estado Parte en el presente Convenio que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Convenio, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones de las que haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada la suspensión.”*

 **¿Cómo se puede utilizar el derecho internacional de los derechos humanos cuando se elabora un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?**

- La incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en las leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno ayuda a garantizar que las medidas adoptadas para responder a las necesidades de los desplazados internos cumplan las normas de derechos humanos. Proporciona un punto de referencia claro para la acción estatal y puede utilizarse para identificar y aclarar las responsabilidades

de determinadas entidades gubernamentales. Es importante destacar que el derecho de los derechos humanos prohíbe la discriminación no sólo por motivos de raza, religión, origen nacional y género, sino también por “otras circunstancias”, que incluye el hecho de ser desplazado. Los instrumentos nacionales deberían prohibir y combatir la discriminación contra los desplazados internos, es decir, cualquier tratamiento que los ponga en desventaja únicamente por el hecho de ser desplazados internos. Las garantías de derechos humanos también ayudan a identificar lo que los desplazados internos pueden legítimamente demandar, y el alcance de tales demandas. El derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, implica el acceso a un albergue adecuado en las circunstancias. Esto significa que los desplazados internos pueden tener que aceptar condiciones de vivienda muy básicas durante la fase de emergencia, pero tienen derecho a una mejor vivienda si su desplazamiento se prolonga.

### **Desplazamiento interno y gestión de desastres**

Los desastres naturales son una de las principales causas del desplazamiento interno. Generalmente se reconoce que la escala de este desplazamiento puede reducirse significativamente si se toman medidas para reducir los riesgos en las zonas propensas a desastres naturales. También hay que tener cuidado para evitar que los desplazados internos se asienten en esas zonas o se exponen a peligros naturales secundarios, mientras que las soluciones para los desplazados internos en zonas propensas a los desastres sólo pueden considerarse sostenibles si se mitigan los riesgos para evitar catástrofes recurrentes y el desplazamiento repetido.

Muchos países cuentan con leyes y políticas de manejo de desastres, pero rara vez se ocupan del desplazamiento que tales desastres implican. Por lo tanto, un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno debería incluir disposiciones específicas relacionadas con la vigilancia de las zonas propensas a los desastres, la información a sus habitantes sobre posibles medidas de protección en caso de desastre y el establecimiento de sistemas de alerta temprana. La Ley de prevención, asistencia y protección de los desplazados internos y las comunidades afectadas de Kenya de 2012, establece en el párrafo 4 del artículo 5: *“El Gobierno establecerá un mecanismo de prevención encargado de vigilar las zonas en riesgo de desplazamiento. Periódicamente se presentaran informes de la situación al Secretario del Gabinete y al Presidente del Comité para que adopten nuevas medidas para prevenir el desplazamiento interno”*.

## **Derecho Internacional Humanitario**

El derecho internacional humanitario se aplica a situaciones de conflicto armado y ocupación, y busca limitar sus efectos. Establece parámetros y limitaciones en uso de métodos y medios de la guerra, y protege a las personas que no participan, o que han dejado de participar en las hostilidades.

### *¿Por qué el derecho internacional humanitario es importante para los desplazados internos?*

Los desplazados internos forman parte de la población civil y deben beneficiarse plenamente de la protección proporcionada por el derecho internacional humanitario en tiempos de conflicto armado u ocupación. Es obligatorio para todas las partes en un conflicto, tanto estatal como no estatal. Esto es particularmente importante en situaciones de conflicto armado interno en el cual las personas pueden ser desplazadas dentro o hacia áreas controladas por grupos armados no estatales. Estos grupos están obligados a cumplir sus obligaciones con la población civil, incluidas las PDI. Hacerlo no otorga, sin embargo, a estos grupos un estatus legal.

### *¿Cuáles son las fuentes del derecho internacional humanitario?*

Las principales fuentes del derecho internacional humanitario son los tratados y la costumbre. Los tratados más relevantes son el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio de Ginebra), que fue aprobado en 1949 y ratificado por todos los Estados y sus dos protocolos adicionales adoptados en 1977. Las normas del derecho internacional humanitario consuetudinario fueron examinadas en detalle en un estudio realizado en 2005 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a partir de la práctica de los Estados (la base del derecho consuetudinario) para determinar cómo han evolucionado las costumbres.

### *¿Cuándo es aplicable el derecho internacional humanitario?*

El derecho internacional humanitario sólo se aplica en situaciones de conflicto armado u ocupación, y no se permite la derogación. En los conflictos armados internacionales (CAI), los cuatro Convenios de Ginebra y el Primer Protocolo Adicional pueden ser aplicables. En los conflictos armados no internacionales (CANI), la protección del DIH es más limitada. Ello está previsto en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, y el Protocolo II Adicional. En ambas situaciones, se aplica el derecho internacional humanitario consuetudinario.

## **Normas del derecho internacional humanitario consuetudinario sobre el desplazamiento interno**

**Regla 129.** A. Las Partes en un conflicto armado internacional no podrán deportar ni trasladar por la fuerza, total o parcialmente, a la población civil de un territorio ocupado, a menos que la seguridad de los civiles involucrados o razones militares imperiosas lo exijan. B. Las Partes en un conflicto armado no internacional no podrán ordenar el desplazamiento de la población civil, total o parcialmente, por razones relacionadas con el conflicto, a menos que la seguridad de los civiles involucrados o razones militares imperiosas lo exijan. [CANI]

**Regla 130.** Los Estados no podrán deportar o transferir partes de su propia población civil a un territorio que ocupen. [CAI]

**Regla 131.** En caso de desplazamiento, deben adoptarse todas las medidas posibles para que los civiles sean acogidos en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y nutrición y que los miembros de la misma familia no estén separados. [CAI / CANI]

**Regla 132.** Las personas desplazadas tienen derecho a regresar voluntariamente a sus hogares o lugares de residencia habitual en cuanto dejen de existir los motivos de su desplazamiento. [CAI / CANI]

**Regla 133.** Los derechos de propiedad de las personas desplazadas deben ser respetados. [CAI / CANI]

*Estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario, vol. I, 2006*



*¿Cómo puede utilizarse el derecho internacional humanitario al elaborar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno?*

Al igual que el derecho de los derechos humanos (véase más arriba), el derecho internacional humanitario ayuda a identificar las necesidades específicas de los desplazados internos y las obligaciones correspondientes de los Estados. También establece las normas internacionales pertinentes a las que debe ajustarse un instrumento nacional. Estas normas incluyen la prohibición del desplazamiento interno arbitrario, el principio de no discriminación, el derecho a la vida, la vida familiar, el nivel de vida, la asistencia humanitaria, la documentación, la propiedad, el empleo, la protección social y la educación y la prohibición del reclutamiento forzado de niños y niñas. El derecho internacional humanitario también establece

las obligaciones de los grupos armados no estatales con respecto a los desplazados internos en situaciones de conflicto armado interno, y esto puede ser un elemento importante dentro de un instrumento nacional. El manual del CICR sobre la aplicación nacional del derecho internacional humanitario publicado en 2013 puede proporcionar una orientación útil a los encargados de formular las políticas. Existen comités nacionales para la aplicación del DIH en más de 100 países. Estos también pueden informar al proceso de desarrollo de una ley o política sobre el desplazamiento interno.

## **El desplazamiento interno como crimen internacional**

El Estatuto de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma) de 1998 identifica tres principales crímenes internacionales: Crimen de genocidio; crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Como se señala en el Estatuto, el desplazamiento forzado constituye un crimen internacional puede constituir un crimen internacional de este tipo.

Artículo 7 - Delitos contra la humanidad: La deportación o la transferencia forzosa de población puede constituir un delito contra la humanidad si se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra toda población civil con conocimiento del ataque. La deportación o el traslado forzoso de población significa el *“desplazamiento forzado de las personas afectadas por la expulsión u otros actos coercitivos de la zona en que están legalmente presentes, sin motivos permitidos por el derecho internacional”* (artículo 7, apartado 1, letra d) Y (2) (d)).

Artículo 8 - Crímenes de guerra: Los crímenes de guerra incluyen infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 u otras violaciones graves de las leyes y costumbres aplicables en tiempos de conflicto armado. Esto incluye la deportación o traslado ilegal de civiles (artículo 8 (2) (a) (vii) u *“ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que la seguridad de los civiles involucrados o razones militares imperiosas Demanda”* (artículo 8, apartado 2, letra e), viii)).

# Desarrollando un instrumento nacional: El proceso consultivo

## Acciones sugeridas:

1. Abordar el desarrollo de la legislación o política nacional como un proceso consultivo en el que participen todas las partes interesadas pertinentes y profundizar la comprensión de los principios que sustentan dichos procesos consultivos
2. Considerar las acciones y directrices proporcionadas en el siguiente modelo de siete etapas, adaptándolas según sea necesario para asegurar una participación amplia, para alcanzar el resultado previsto

## Invertir en un proceso consultivo

El desarrollo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno es un proceso por el que vale la pena invertir por las siguientes razones:

- Es una oportunidad para que el gobierno demuestre su enfoque para cumplir con su rol primordial en el abordaje del desplazamiento interno y para fortalecer aún más su capacidad.
- Reúne a todos los actores relevantes involucrados en el abordaje del desplazamiento interno en el país afectado. Esto desencadena discusiones relevantes entre todos los participantes en el proceso y proporciona oportunidades de promoción.
- Ayuda a resolver malentendidos y llegar a un acuerdo sobre nociones, definiciones y conceptos clave.
- Ayuda a identificar una manera común de abordar y resolver situaciones de desplazamiento. Da a los desplazados internos y otras comunidades afectadas un papel activo y la oportunidad de contribuir, ayudando a contrarrestar la desesperanza y la frustración.
- Es una excelente oportunidad para involucrar a los donantes.
- Es un ejercicio de aprendizaje importante para todos los involucrados.

El proceso consultivo para desarrollar un instrumento nacional es tan importante como el resultado, ya que determinará su contenido y las perspectivas para su implementación exitosa.

# Visión de conjunto:

## Las siete etapas de los procesos de consulta

Los procesos consultivos se pueden abordar de varias maneras. Algunos países pueden tener sistemas consultivos previamente establecidos para apoyar el desarrollo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno, pero es posible que éstos deban adaptarse para asegurar que todas las partes interesadas, incluidas las PDI y otras comunidades afectadas por el desplazamiento, tengan la oportunidad para participar activamente en el proceso. En general, puede ser visto como un proceso en siete etapas, desde la iniciación hasta la implementación y monitoreo.



A continuación se describen las etapas, con acciones sugeridas, orientación práctica y buenas prácticas para alcanzar el resultado deseado en cada etapa. Es importante señalar que no son necesariamente secuenciales. Dependiendo de cómo se trate el proceso, algunas etapas pueden superponerse. La aplicación de este modelo también tendrá que tener en cuenta las preocupaciones específicas del contexto, desde diferentes niveles de movilización dentro de las comunidades desplazadas, hasta las variaciones en la seguridad, el acceso a los sistemas de información y comunicaciones.

# ETAPA UNO | Inicio del desarrollo de un instrumento sobre el desplazamiento interno

## Acciones sugeridas:

1. Tomar la decisión de desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno.
2. Comunicar la decisión a las partes pertinentes.

### 1. Tomar la decisión de desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno.

La adopción de un instrumento nacional es un acto soberano. Por eso, el inicio de este proceso requiere una decisión de las autoridades nacionales competentes, preferiblemente, al más alto nivel de gobierno. El impulso que en este sentido puedan realizar terceros, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, y los expertos como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos, a través de sus recomendaciones, pueden a menudo ayudar a las autoridades nacionales a tomar esa decisión y a demostrar su voluntad de avanzar en el proceso, de acuerdo con la normatividad jurídica aplicable.

#### **Obligaciones para desarrollar un instrumento nacional bajo el Protocolo de Grandes Lagos y la Convención de Kampala**

Protocolo de Grandes Lagos, artículo 2

*“Los objetivos del presente Protocolo son:*

- 1. Establecer un marco jurídico en la región de Grandes Lagos para asegurar la adopción y aplicación por los Estados Miembros de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; (...)*
- 3. Proporcionar una base jurídica para la incorporación de los Principios Rectores a la legislación nacional por parte de los Estados Miembros; (...)”*

Convención de Kampala, Artículo 3 (2)

*“Los Estados Partes deberán:*

- a. Incorporar a la legislación nacional las obligaciones que les impone el presente Convenio mediante la promulgación o modificación de leyes pertinentes sobre la protección y la asistencia a los desplazados internos de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional; (...)*
- c. Adoptar otras medidas apropiadas, incluidas las estrategias y políticas sobre el desplazamiento interno a nivel nacional y local (...)”*

## **2. Dar a conocer la decisión de elaborar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno**

Para iniciar el proceso con transparencia, la decisión de desarrollar un instrumento nacional debe ser ampliamente comunicada a todos los actores que puedan apoyar a las autoridades nacionales en sus esfuerzos, sean éstos nacionales, regionales e internacionales pertinentes. Los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento también deben ser informados sobre la decisión y el proceso subsiguiente.

**UNO**

**Resultado de la primera etapa: las autoridades nacionales han decidido desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento y han comunicado esa decisión a los principales actores interesados.**

## **ETAPA DOS | Prepararse para desarrollar un instrumento nacional**

El desarrollo exitoso de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno requiere tiempo y una cuidadosa preparación.

### **Acciones sugeridas:**

1. Mejorar la comprensión de las nociones y conceptos clave
2. Reunir y evaluar datos relevantes
3. Decidir si es necesario un examen jurídico de la legislación nacional y en qué fase del proceso ésta debe llevarse a cabo
4. Definir el alcance del instrumento previsto
5. Definir el tipo de instrumento requerido
6. Decidir si se debe solicitar apoyo técnico a la comunidad internacional

### **1. Mejorar la comprensión de las nociones y conceptos clave**

A continuación se presenta una breve introducción a las nociones y conceptos clave relacionados con un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno.

### \* *Personas internamente desplazadas (IDP)*

De acuerdo con los Principios Rectores, los desplazados internos son “*personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*”. Este concepto ha sido incorporado en el Protocolo de Grandes Lagos (artículo 1, (4)) y en la Convención de Kampala artículo 1(k)).

### \* *Las comunidades afectadas por el desplazamiento*

Las comunidades afectadas por el desplazamiento son aquellas que soportan las consecuencias del desplazamiento interno: Esto incluye, además de los desplazados internos, a las comunidades de acogida, las comunidades en áreas de retorno y aquellas en las que los desplazados internos decidieron instalarse e integrarse localmente.

### \* *El proceso de desplazamiento*

El desplazamiento interno no es una condición estática, sino un proceso que comienza con la huida a otro lugar del país donde los desplazados internos buscan protección. Muchas PDI se desplazan varias veces o viven en desplazamientos prolongados durante largos períodos de tiempo antes de que puedan encontrar una solución duradera por lo que sus necesidades y vulnerabilidades cambian durante el proceso. Las respuestas deben adaptarse a estas circunstancias. La duración del desplazamiento puede variar de unas pocas semanas o meses a años e incluso décadas. El desplazamiento prolongado se produce cuando obstáculos significativos limitan el logro de soluciones duraderas por parte de los desplazados internos. Las necesidades específicas pueden volverse más serias con el tiempo, como consecuencia también del debilitamiento de los mecanismos de resiliencia. Algunos desplazados internos se ven atrapados por un desplazamiento cíclico, que obstaculiza aún más, el logro de soluciones duraderas.

### \* *Soluciones duraderas*

Según el Marco de Soluciones Duraderas del Comité Interagencial Permanente (IASC), se logra una solución duradera cuando las PDI “*ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección relacionadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por el hecho de haber sido*

*desplazados*". Las soluciones duraderas pueden lograrse a través de:

- a. Reintegración sostenible en los lugares de origen de los desplazados internos (retorno);
- b. Integración local sostenible en zonas en las que los desplazados internos se han refugiado (integración local);
- c. Integración sostenible en otra parte del país (Reasentamiento en otros lugares).

Estas opciones de asentamiento se aplican a todos los desplazados internos, ya sean desplazados por conflictos y violaciones de derechos humanos u otros factores como los desastres naturales. Como ciudadanos o residentes habituales del país en que se encuentran desplazados, tienen derecho a la libertad de circulación y a elegir su lugar de residencia. En términos sustanciales, esto da a los desplazados internos el derecho a tomar decisiones informadas y voluntarias sobre la resolución de su desplazamiento.



### *Respuesta al desplazamiento*

"Respuesta al desplazamiento interno" es un término amplio que abarca todas las actividades y medidas emprendidas durante el proceso de desplazamiento. Esto incluye medidas para (a) prevenir, desplazamiento y efectuar la gestión del riesgo – medidas de contingencia y mitigación - ; B) prestar asistencia y protección a los desplazados internos; Y (c) encontrar y apoyar soluciones duraderas. Existe un amplio conjunto de orientaciones internacionales sobre la respuesta al desplazamiento.

El manual para la Protección de los Desplazados Internos, publicado en 2010, es un instrumento de referencia particularmente importante.

## **2. Recopilación y evaluación de datos relevantes**

Los datos sobre las situaciones de desplazamiento son a menudo insuficientes y / o desactualizados. Sin embargo, una información confiable sobre las causas, la magnitud y la dinámica del desplazamiento, que incluya las necesidades y vulnerabilidades de los desplazados internos, es indispensable para elaborar un instrumento nacional y facilitar su aplicación.

Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de reunir y compilar datos pertinentes sobre el desplazamiento en su país. Las oficinas nacionales

de estadística pueden desempeñar un papel vital en este sentido. Dado que los procesos de recopilación de datos sobre los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento suelen requerir conocimientos especiales, recursos y capacidad, comúnmente se ha contado con apoyo de organismos internacionales. Independientemente del apoyo de la comunidad internacional los procesos de recolección de datos requieren la participación de las autoridades en diferentes niveles.

### ■ *¿Qué datos e información son necesarios?*

Se requieren datos e información sobre la situación general del desplazamiento, incluyendo:

- El número total de desplazados internos, desagregado por edad y sexo;
- Ubicación de los desplazados internos, las zonas afectadas por el desplazamiento, clarificando aquellas que podrían no ser accesibles;
- La causa o causas de desplazamiento, incluidos los acontecimientos específicos y las circunstancias que lo desencadenaron;
- Los patrones de desplazamiento, incluyendo información sobre el contexto en el cual ocurre el desplazamiento (rural o urbano), rutas de huida, duración, desplazamiento recurrente y los diferentes grupos afectados dentro de la población desplazada;
- Las condiciones de vida de los desplazados internos (ya sea que vivan en campamentos, asentamientos informales, con familias de acogida o por sí mismos, o en ambientes rurales o urbanos) y sus necesidades humanitarias u otras que impliquen una respuesta más estructural desde programas de desarrollo;
- Problemáticas de protección;
- Soluciones posibles para los grupos y personas desplazados, incluidos los planes, las preferencias y las necesidades identificadas directamente por los desplazados internos para alcanzarlas.

### ■ *¿Cómo se debe recopilar la información?*

La recopilación de datos sobre desplazados internos incluye: a) caracterizar regularmente la situación de desplazamiento en su totalidad; b) registrar a los desplazados internos; y c) consultar con ellos y otras poblaciones afectadas por el desplazamiento. En muchas situaciones, puede ser necesaria una combinación de estos enfoques. Dada la naturaleza personal y sensible de la información requerida, se necesitan técnicas adecuadas de gestión de datos, incluyendo protocolos apropiados para asegurar el consentimiento y la confidencialidad en la recolección y el intercambio de información.

**El proceso de caracterización** se entiende como el *“proceso colaborativo de identificación de grupos o individuos internamente desplazados a través de la recolección de datos, cuantitativos y analíticos, que permita la adopción de las medidas y su protección y asistencia. Eventualmente, la caracterización contribuye a identificar alternativas de solución a su desplazamiento”* (Guía para la caracterización de personas internamente desplazadas). La caracterización, proporciona una visión general de las poblaciones afectadas por el desplazamiento a través de la recopilación y el análisis de datos básicos (información sobre el número de desplazados internos y su ubicación, desagregados por edad y sexo) y otros datos cuantitativos y cualitativos sobre cuestiones como causas y patrones de desplazamiento, Las preocupaciones de protección, las necesidades humanitarias y las perspectivas de soluciones duraderas.

### **Apoyo para la caracterización**

La guía para el desarrollo de ejercicios de caracterización de los desplazados internos es una herramienta práctica que tiene por objeto ayudar a las autoridades nacionales y otras partes interesadas a evaluar las situaciones de desplazamiento. Una iniciativa Interagencial liderada por el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC / IDMC) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas, explica diferentes metodologías para la caracterización y ofrece orientación sobre la definición de los enfoques que podrían aplicarse. Esta guía está disponible en inglés y francés en [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org).

El “Joint IDP profiling Services” (JIPS, por sus siglas en inglés) con sede en Ginebra, es un servicio Interagencial creado en el 2009 y es supervisado por un comité directivo compuesto por el Consejo Danés para los Refugiados (DRC), NRC / IDMC, la Oficina del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), OCHA y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En los países afectados que piden su apoyo, JIPS tiene como objetivo promover respuestas y soluciones para los desplazados internos, proporcionando a los gobiernos y a las organizaciones humanitarias y de desarrollo información precisa sobre las situaciones de desplazamiento. La información recogida se comparte en datos desagregados por sexo, edad, origen y diversidad.

Las autoridades nacionales pueden solicitar apoyo en las sedes o representación que el país afectado tengan las agencias que integran el comité directivo de JIPS. JIPS puede ayudar a determinar sus necesidades de caracterización, recomendar el método más adecuado y proporcionar asistencia en el diseño y realización ejercicios de caracterización y efectuar el análisis que permita obtener conclusiones. JIPS también proporciona capacitación sobre todos los aspectos relacionados con la caracterización de los desplazados internos. Vea <http://www.jips.org>.

**El registro** de la población desplazada implica tanto su identificación, y la de sus familias y hogares, así como la recopilación de otros datos personales sobre ellos, como su nombre, fecha de nacimiento, sexo, relaciones familiares, área de origen, ubicación y necesidades especiales.

La decisión de desarrollar o no un sistema de registro puede ser una decisión difícil. Por un lado, puede ser necesario o útil cuando sirve a un propósito específico, por ejemplo identificando a los que tienen derecho a recibir o acceder a un beneficio específico como el socorro alimenticio. También puede mejorar las respuestas de manera más general (a) estableciendo el número, ubicación y características demográficas clave de la población desplazada, (b) impidiendo que los que no tienen derecho a asistencia humanitaria y servicios tengan acceso fraudulento y (c) facilitando la emisión de documentación personal perdida durante la huida.

Por otra parte, el registro puede no ser recomendable especialmente cuando no hay condiciones para asegurar la confidencialidad o cuando no se pueda asegurar que se dará un buen uso a la información o la protección del mismo. Tampoco sería recomendable en situaciones en las que los desplazados internos han huido a áreas inaccesibles o los recursos y capacidades necesarias no están disponibles para administrar y completar el proceso. Como se observa, el registro también trae riesgos, tales como el uso indebido de datos personales; la exclusión de algunas PDI, no sólo desde el registro, sino también de la asistencia cuando uno y otra están vinculados; la creación de expectativas poco realistas en términos de asistencia o protección; la dependencia de datos obsoletos si las bases de datos no se actualizan debidamente; y el riesgo de represalias porque el registro puede asociar a los desplazados internos con partes particulares de un conflicto.

Las autoridades nacionales que decidan llevar a cabo el registro deberán garantizar que:

- Los procedimientos son transparentes, no discriminatorios, conocidos y accesibles a todos los desplazados internos. El procedimiento debe ser rápido, de modo que no se retrase el acceso a determinados beneficios relacionados con el registro;
- Los criterios de registro son claros, no discriminatorios y no excluyen a los individuos o grupos de desplazados internos de conformidad con los Principios Rectores;
- Los procedimientos incluyen a todos los desplazados internos, incluidos los que se encuentran en zonas remotas o inaccesibles y los que son menos visibles, por ejemplo porque no viven en campamentos;
- El proceso no crea riesgos de protección para la población desplazada;
- Aquellos desplazados sin documentación no están excluidos del registro, sino que cuentan con mecanismos que les permitan acceder a la documentación y registrarse;
- Toda información recopilada está protegida y se garantiza su confidencialidad para no exponer a los desplazados internos a nuevos riesgos.

### **¿Qué sugieren la Convención de Kampala y el Protocolo de Grandes Lagos?**

En el párrafo 1 del artículo 13, la Convención de Kampala pide a sus signatarios que *“creen y mantengan un registro actualizado de todas las personas internamente desplazadas dentro de su jurisdicción o control efectivo. Al hacerlo, los Estados Partes pueden colaborar con organizaciones internacionales, agencias humanitarias o organizaciones de la sociedad civil”*.

Una disposición similar se encuentra en el párrafo 4 del artículo 3 del Protocolo de los Grandes Lagos. Los Estados que aplican estas disposiciones deben atenerse a las orientaciones sobre el registro mencionadas.

**La información, consulta y facilitación de la participación de los desplazados internos** y otras comunidades afectadas por el desplazamiento son elementos esenciales en la recopilación de datos pertinentes, ya sea mediante caracterización o registro. Esto debe realizarse con el cuidado de evitar crear riesgos adicionales para las poblaciones objeto.

### **3. Decidir si es necesario un examen jurídico de la legislación nacional y, en caso afirmativo, en qué fase del proceso**

Los legisladores y los diseñadores de políticas deberían evaluar si, en el contexto particular, es necesario revisar la legislación vigente para determinar en qué medida

(a) Aborda adecuadamente el desplazamiento interno, (b) crea obstáculos para las PDI y las instancias que las protegen y asisten y (c) contiene vacíos de protección y de asistencia de los desplazados internos. La evaluación incluye también el análisis del valor añadido de la revisión y el análisis del plazo razonable que debería invertirse.

### *Necesidad y valor agregado de una revisión legal*

Hay cuatro razones principales por las cuales puede ser necesaria una revisión legal o aportar valor añadido:

1. Si la legislación nacional existente proporciona una base insuficiente para abordar los derechos, necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos, es necesario identificar estas lagunas.
2. Si la legislación nacional existente crea obstáculos no deseados para que los desplazados internos puedan ejercer sus derechos, es necesario identificar estos obstáculos y eliminarlos.
3. Si el instrumento nacional debe adoptar la forma de una ley, es necesario establecer cómo se relacionará con las leyes existentes y si presenta contradicciones que necesitan modificación o ajuste.
4. Si el instrumento nacional debe adoptar la forma de una política, una estrategia o un plan, es necesario determinar si el marco de las leyes existentes facilitaría o dificultaría su aplicación.

Un examen jurídico puede preceder, desarrollarse simultáneamente o formar parte de un instrumento nacional.

### *Capacidades para una revisión legal*

Los ministerios de justicia y los órganos parlamentarios desempeñan un papel central en un examen jurídico. No obstante, este proceso puede requerir mucho tiempo y desbordar las capacidades y / o competencias nacionales, especialmente en tiempos de crisis humanitaria. A fin de garantizar que el desarrollo de un instrumento nacional tan necesario no se retrasa o se entorpece indebidamente, puede ser aconsejable centrarse en el desarrollo de una política, estrategia o plan más que en una ley, ya que tal enfoque puede llevarse a cabo con menos formalidades. También puede ser útil centrarse en una interpretación de la legislación nacional existente a la luz de las normas nacionales, regionales e internacionales pertinentes hasta que se pueda llevar a cabo un examen jurídico completo y las revisiones necesarias.

## *Pasos para llevar a cabo una revisión legal*

Los siguientes pasos pueden ser útiles para llevar a cabo una revisión legal:

1. La recopilación de todas las leyes, decretos y ordenanzas nacionales existentes que puedan ser pertinentes en el contexto del desplazamiento interno, como la legislación de gestión de desastres, la ley de protección de la infancia, la ley de educación, entre otras;
2. Examen de la normativa para determinar si la legislación nacional existente a) contiene brechas u obstáculos en cuanto a la protección de los desplazados internos, (b) es insuficiente para atender las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos y (c) contradice las normas legales internacionales y regionales relevantes para Protección de los desplazados internos;
3. Identificación de las cuestiones que (a) deberían abordarse en el instrumento nacional o (b) exigir la modificación o modificación de la legislación vigente.

En el contexto de un examen jurídico, los Estados también pueden considerar la ratificación de los tratados pertinentes como un paso hacia el fortalecimiento del marco aplicable para la protección de los desplazados internos.

### **4. Definición del alcance del instrumento nacional previsto**

Basándose en una evaluación de la situación del desplazamiento y, en su caso, del resultado de un examen jurídico, los legisladores y diseñadores de política podrán identificar el alcance de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno mediante dos pasos:

#### **Paso 1: Instrumento autónomo de desplazamiento específico, regulación sectorial o una combinación?**

La primera decisión que se debe tomar es si las partes interesadas prefieren desarrollar un instrumento independiente específico para el desplazamiento o abordar cuestiones pendientes relacionadas con los desplazados internos mediante la modificación o ajuste de las reglamentaciones sectoriales existentes. Una combinación de ambos enfoques es posible y a menudo necesaria para evitar contradicciones entre diferentes instrumentos jurídicos.

	Desplazamiento específico Instrumento	Regulación sectorial
Forma	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un instrumento integrado único que abarque todos los asuntos relacionados con el desplazamiento interno y abarca todas las áreas pertinentes que requieren regulación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inclusión de reglamentos específicos sobre el desplazamiento en instrumentos sectoriales pertinentes, como leyes, decretos, estrategias y planes de acción sobre cuestiones como el bienestar social, la educación, la salud, el registro y la documentación de los nacimientos, la vivienda, gozan de la misma protección que la población general.</li> </ul>
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permite conocer las circunstancias particulares de la situación de desplazamiento en el país. Debe ser abordada de manera integral y coherente</li> <li>▪ Reduce el riesgo de brechas de protección</li> <li>▪ Más flexible en términos de formato y alcance</li> <li>▪ Más fácil de monitorear la implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En la mayoría de los casos, serán jurídicamente vinculantes enmiendas a leyes y reglamentos existentes con fuerza legal</li> <li>▪ Involucrarán automáticamente a todos los ministerios pertinentes quienes serán los primeros responsables de la modificación de los reglamentos de su competencia</li> </ul>
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La naturaleza transversal de dicho instrumento muchos ministerios y organismos gubernamentales deben participar, lo que puede causar retrasos o dificultades para fomentar la apropiación nacional del nuevo instrumento.</li> <li>▪ Puede haber más resistencia política a la creación de un instrumento de este tipo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puede dejar ciertas brechas sin resolver</li> <li>▪ Puede llevar el riesgo de actividades descoordinadas o falta de cooperación entre los ministerios pertinentes y otras entidades gubernamentales</li> <li>▪ Puede crear desafíos para los ministerios involucrados en reglamentación por falta de conocimientos y de las particularidades del desplazamiento interno</li> </ul>

## Ejemplo: Regulación específica de desplazamiento y sectorial

El país A tiene un instrumento específico para el desplazamiento que garantiza el derecho de los niños desplazados a la educación y ofrece acceso gratuito a las escuelas primarias. El país B no tiene un instrumento específico de desplazamiento. Sin embargo, su ley nacional de educación determina que los niños desplazados tengan acceso gratuito a las escuelas primarias.



## ¿Qué sugiere el Convenio de Kampala?

El Convenio de Kampala prevé ambas opciones. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 3 pide a los Estados Partes que incorporen *“las obligaciones que les impone la presente Convención en el derecho interno mediante la promulgación o modificación de legislación pertinente en materia de protección y asistencia a los desplazados internos de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional (...)”*

La combinación de un instrumento específico de desplazamiento con una regulación sectorial puede ser necesaria porque:

- Ciertas cuestiones (por ejemplo, la resolución de los litigios sobre la tierra que enfrentan los desplazados internos que regresan) son particularmente complejas y pueden abordarse mejor en el contexto de las leyes vigentes; Es posible que sea necesario modificar los reglamentos sectoriales existentes para traerlos **en línea con un instrumento específico de desplazamiento**.

## **Paso 2: Regulación completa o parcial?**

La segunda decisión que se debe tomar es si se seguirá aplicando una regulación parcial o completa de las cuestiones relativas al desplazamiento interno. Es decir, ¿responderá el instrumento a una determinada situación de desplazamiento, o tratará de abordar una serie de escenarios actuales y futuros? Las siguientes preguntas pueden merecer consideración:

### *a. ¿Cuáles son las ventajas de una regulación integral?*

Un instrumento nacional integral que abarque todas las causas y fases del desplazamiento y aborda las situaciones actuales y futuras ofrece una mayor protección a las comunidades desplazadas. También proporciona a las autoridades responsables de los desplazados internos una base reguladora sólida para abordar todas las fases de una variedad de situaciones de desplazamiento.

### **¿Qué exigen la Convención de Kampala y el Protocolo de Grandes Lagos?**

Tanto el Protocolo de Grandes Lagos como la Convención de Kampala exigen que sus respectivas disposiciones sean plenamente incorporadas en la legislación interna, por lo que es necesario que los Estados Partes promulguen regulaciones integrales.

### *b. ¿El alcance del instrumento será limitado? En caso afirmativo, ¿qué limitaciones serían apropiadas?*

Limitar el alcance de un instrumento nacional es posible y, a la luz de las particularidades de la situación de desplazamiento, puede ser apropiado. Puede limitarse a:

- Una causa particular de desplazamiento;
- Una zona geográfica particular;
- Una fase particular del proceso de desplazamiento;
- Un plazo determinado.

Al limitar el alcance de un instrumento nacional, es importante estar al tanto de las posibles consecuencias de tal paso. Las limitaciones no deben ser discriminatorias y no deben excluir a ciertas personas desplazadas del ejercicio de sus derechos.

### *c. ¿Cuál debe ser el alcance mínimo de un instrumento?*

Un instrumento nacional debería, como mínimo, abordar los retos de la actual situación de desplazamiento. También debe ser lo suficientemente flexible como para anticiparse y adaptarse a los cambios en la situación. Es crucial que permita

atender la necesidad de alcanzar soluciones duraderas, y que ofrezca las bases para comprometerse en procesos complejos y de largo plazo.

### **No discriminación a pesar del alcance limitado**

El país A enfrentó una crisis de desplazamiento causada por un conflicto en sus regiones septentrionales en un año determinado y desarrolló un instrumento nacional para enfrentar mejor estos desafíos. Los desplazados internos todavía vivían en desplazamientos un año después, cuando la zona afectada por el conflicto fue golpeada por un desastre a gran escala que provocó nuevos desplazamientos. El país A no modificó el instrumento nacional, pero las autoridades nacionales realizaron una evaluación exhaustiva de las necesidades de la nueva población desplazada y ampliaron el alcance de los servicios de apoyo, programas y paquetes para asistir de manera equitativa a los desplazados por el desastre. Esto representa un caso en el que un instrumento nacional de alcance limitado no discriminaba o afectaba de otro modo negativamente los derechos y el bienestar de otras personas desplazadas como resultado de una respuesta pragmática y no discriminatoria. Dicho esto, en tal situación habría sido aconsejable modificar el instrumento nacional para cubrir a las PDI desplazadas por desastres.

## **5. Definición del tipo de instrumento nacional requerido**

Un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno debería mejorar la protección y la asistencia de los desplazados internos y, en consecuencia, tener efectos positivos en su bienestar. Para ello, debe:

- Ser vinculante o apoyado por un claro compromiso del gobierno;
- Asignar claramente las responsabilidades de implementación a una entidad gubernamental, o varias, que tengan las capacidades políticas, humanas y financieras requeridas;
- Aclarar cómo se asignarán suficientes recursos financieros y de otro tipo a los responsables.

Un instrumento nacional puede adoptar una o varias de las siguientes formas: una ley u otro reglamento jurídicamente vinculante tal como un decreto; una política; Una estrategia o un plan de acción. El tipo de instrumento elegido debe:

- Ser adecuado para hacer frente a la situación de desplazamiento en cuestión;
- Ser apropiado a la tradición legal del país;
- Y tener en cuenta el panorama político predominante.

Como se indica a continuación, la legislación, las políticas, las estrategias y los planes de acción nacionales no son necesariamente instrumentos mutuamente excluyentes, sino que pueden ser complementarios. Las leyes y políticas tienden a regular lo que hay que lograr, mientras que los planes de acción determinan las actividades para alcanzar los objetivos establecidos. Las estrategias a menudo combinan ambos elementos. Cuando un examen jurídico conduzca a un considerable retraso en la elaboración de una ley nacional, puede ser aconsejable centrarse inicialmente en el desarrollo de una herramienta alternativa, como una política o una estrategia.

Una ley u otra forma de Puede ser necesaria para:	Una ley u otra forma de Puede ser necesaria para:
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecer una política, una estrategia o un plan de acción existente modificando y adaptando el marco jurídico interno para ser compatible con los principios y metas que contienen;</li> <li>▪ Habilitar la implementación de una política, estrategia o plan de acción que identifique y responda a lagunas legales u obstáculos para la protección de los desplazados internos en el marco legal interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforzar la legislación nacional existente o nueva sobre el desplazamiento interno y facilitar su aplicación; o para</li> <li>▪ Abrir el camino para la introducción de la legislación en una etapa posterior.</li> </ul>

### ¿Ley o política? Compromisos regionales en el marco de la Convención de Kampala y del Protocolo de Grandes Lagos

Los Estados Partes en la Convención de Kampala y en el Protocolo de los Grandes Lagos están obligados a incorporar los dispuestos en estos instrumentos en la legislación interna. Sin embargo, esto no excluye el desarrollo de una política, estrategia o plan de acción. A este respecto, el artículo 3.

(2) de la Convención de Kampala dispone que los Estados Partes, además de promulgar o modificar la legislación pertinente, *“adoptarán otras medidas apropiadas, incluidas las estrategias y políticas sobre el desplazamiento interno a nivel nacional y local”*

La cuarta recomendación del documento final de un seminario celebrado en Nairobi en 2009 sobre la aplicación de los Protocolos de los Grandes Lagos sugiere que cada Estado miembro decida si los implementa *“adoptando legislación inmediatamente (...) o desarrollando e implementando primero una política o estrategia”*.

Tradicionalmente se hacen las siguientes distinciones entre leyes y otros instrumentos tales como políticas, estrategias y planes de acción.

### **Leyes y otras formas de regulación vinculante**

Las órdenes legales nacionales varían considerablemente, pero la constitución nacional es generalmente la norma legal más alta. A menudo contiene una declaración de derechos que se aplica sin reservas a todos los desplazados internos. La constitución suele ser seguida por actos del parlamento (en adelante, “leyes”) y otras regulaciones vinculantes tales como decretos, decretos y ordenanzas (en adelante “otras formas de regulación”). Las enmiendas constitucionales raramente serán necesarias en el desarrollo de un instrumento nacional, pero las leyes y otras formas de regulación pueden ser relevantes. Crean derechos para las personas, identifican las obligaciones de las autoridades nacionales y designan a los organismos responsables de llevarlas a cabo. También suelen referirse a procedimientos judiciales o administrativos aplicables para hacer cumplir la ley u otra forma de regulación.

#### **La ley no. 387 de 1997 de Colombia (modificado en 2000 y 2005)**

Ley no. 387 establece la responsabilidad primordial del Estado colombiano de adoptar medidas para prevenir el desplazamiento forzado y para la asistencia, protección, consolidación socioeconómica y estabilización de las personas internamente desplazadas por la violencia. En línea con las normas internacionales, la ley establece los derechos de los desplazados internos antes y durante el desplazamiento y en el contexto de soluciones duraderas. Se crea un marco institucional para abordar el desplazamiento interno, conocido como el Sistema Nacional de Asistencia Integral para la Población Desplazada. El sistema se compone de un consejo central de coordinación con tareas de planificación y asesoramiento, incluidos los ministerios pertinentes y funcionarios de alto nivel, y consejos territoriales para apoyar la aplicación de la ley a nivel local. Otras entidades gubernamentales también tienen responsabilidades específicas bajo la ley. El consejo central de coordinación es responsable de asegurar las asignaciones presupuestarias necesarias. En 2004, el Tribunal Constitucional reforzó esta responsabilidad afirmando que *“desde un punto de vista constitucional, es imperativo apropiarse del presupuesto necesario para la plena materialización de los derechos fundamentales de las personas desplazadas”*. En el Decreto no. 173 de 1998, el Gobierno colombiano adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a las Poblaciones Desplazadas por la Violencia, cuyo objetivo era mejorar la implementación de la ley núm. 387.

## Políticas, estrategias y planes de acción

Las políticas, las estrategias y los planes de acción pueden desarrollarse y adoptarse más rápidamente que las leyes, ya que suelen implicar menos formalidades. Tales instrumentos no son jurídicamente vinculantes en principio, pero todavía pueden serlo a nivel administrativo, en el sentido de que los funcionarios públicos pueden estar obligados a acatarlos porque han sido aprobados por el gabinete o un ministerio pertinente. En algunos países, las políticas pueden ser obligatorias por un acto del parlamento.

Si bien las políticas, las estrategias y los planes de acción pueden desarrollarse con relativa rapidez, la tarea debe realizarse de manera transparente e inclusiva.

La diferencia entre las políticas, estrategias y planes de acción es a menudo una cuestión de *de-gree*, y no son mutuamente excluyentes. Más bien pueden complementarse.



### Políticas

Una política es una declaración de principios básicos y objetivos declarados que guían y dirigen a un gobierno ya otras partes en sus acciones para perseguir los objetivos a más largo plazo que contiene.

- *Características clave:* Una política contiene principios y normas generales y los especifica de acuerdo con un país determinado y contexto específico de desplazamiento para atender mejor las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. También se establecen funciones institucionales, que incluyen la clarificación de las responsabilidades generales y específicas del gobierno y otras entidades y la creación de un mecanismo de coordinación. Las secciones de conclusión suelen abordar la implementación.
- *Idoneidad:* Una política permite un enfoque flexible, rápido y coordinado para el desplazamiento interno potencial y potencialmente futuro debido a varias causas. Puede ser un documento autónomo, un precursor de la legislación nacional o un complemento a la legislación vigente. Una política adoptada al más alto nivel de gobierno suele ser mejor que una política ministerial, no sólo debido a su autoridad superior, sino también porque compromete a todos los ministerios pertinentes y otras entidades gubernamentales a su implementación.

## Política nacional de Uganda sobre desplazados internos de 2004

La política nacional de Uganda sobre los desplazados internos se acerca a una política global de alcance. Se trata de proteger a las personas de los desplazamientos arbitrarios, cubre toda la disolución independientemente de la causa, y tiene como objetivo abordar los derechos y las necesidades de los desplazados internos tanto en desplazamientos como en el contexto de soluciones duraderas. Como tal, pretende garantizar que los desplazados internos tengan los mismos derechos y libertades que la población general en virtud de la Constitución y las leyes nacionales. Sus objetivos son minimizar el desplazamiento interno y sus efectos mediante la creación de un entorno propicio para el respeto de los derechos y los derechos de los desplazados internos, promover mecanismos de respuesta integrados y coordinados, ayudar al regreso seguro y voluntario de los desplazados internos y guiar el desarrollo de los derechos sectoriales Programas de recuperación mediante la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura social y económica. También establece un punto focal en la oficina del primer ministro para un marco institucional multisectorial a nivel nacional y local y especifica las funciones y responsabilidades del gobierno, las entidades nacionales e internacionales, incluidos los donantes.

La política de Uganda se basa en gran medida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, pero aún no se ajusta plenamente a las obligaciones del país en virtud de la Convención de Kampala. Sin embargo, proporciona al gobierno una base sólida y bien establecida para domesticar la convención.

### Estrategias

En el centro de una estrategia sobre el desplazamiento interno están sus objetivos estratégicos, basados en la identificación de desafíos y prioridades clave que están integrados en un marco general. Con el fin de alcanzar sus objetivos, una estrategia generalmente identifica métodos y actores responsables de abordar los desafíos identificados y fortalecer una respuesta coordinada. Dicha planificación estratégica permite la asignación y el uso eficiente de los recursos.

- *Características clave:* Una estrategia proporciona una orientación práctica para abordar los desafíos identificados y las lagunas en la respuesta al desplazamiento interno en diversas etapas. A diferencia de una política, una estrategia típicamente establece un conjunto de opciones, métodos y acciones disponibles para abordar efectivamente los desafíos identificados y lograr el resultado previsto. Las estrategias sobre el desplazamiento interno generalmente asignan responsabilidades para actividades específicas entre todos los actores involucrados en una respuesta.

- *Idoneidad:* Una estrategia es muy adecuada para una situación específica de desplazamiento en la que los desafíos, obstáculos y lagunas son identificables y pueden ser abordados y superados a través de un conjunto de acciones concertadas. A menudo se utiliza una estrategia para establecer el proceso, las condiciones y las actividades destinadas a lograr soluciones duraderas.

## \* Planes de acción

Un plan de acción es un esquema detallado y contextualizado que describe un curso de acción que se debe seguir para alcanzar metas u objetivos específicos dentro de un marco de tiempo prescrito. Explica en detalle lo que hay que hacer cuando, cómo, por quién, y con qué medios. Incluye a menudo los escenarios mejores, esperados y peores.

- *Características clave:* Un plan de acción es muy específico para una situación particular de desplazamiento. Establece tareas, pasos y actividades para lograr una meta específica y asigna las funciones y responsabilidades respectivas al hacerlo. Un plan de acción también identifica a menudo los recursos financieros que se utilizarán para lograr su objetivo dentro de un marco de tiempo asignado.
- *Idoneidad:* Un plan de acción es adecuado para abordar situaciones específicas de desplazamiento, o fases particulares de las mismas. No son necesariamente eficaces como instrumentos nacionales generales para abordar escenarios presentes y futuros. No obstante, son muy flexibles y permiten a las autoridades nacionales abordar rápidamente el desplazamiento interno, incluso en contextos de emergencia. A menudo se necesita un plan de acción para implementar una ley, política o estrategia nacional.

### **El plan de acción provincial de 2006 de Turquía para abordar las necesidades de los desplazados internos en Van**

El plan de acción establece que su propósito es *“resaltar las posibles estrategias que mejorarán las condiciones de vida de los desplazados internos en Van. Dada la complejidad de los desplazados internos en Turquía, este documento sirve para introducir una introducción a diversas metodologías (es decir, modos de integración), así como intervenciones y acciones estratégicas (es decir, prestación de servicios sociales) que reflejan las normas internacionales y las políticas [Gobierno de Turquía]. El objetivo es proporcionar un menú de posibles opciones y recomendaciones que la Gobernación de Van pueda adaptar y desplegar para condicionar circunstancias socioeconómicas y otras variables institucionales como la disponibilidad de recursos financieros y humanos”*.

El plan identifica los principios clave que guían su implementación y las actividades que se llevarán a cabo en sectores estratégicos. Contiene recomendaciones sobre la prestación eficaz de servicios a nivel provincial y establece la responsabilidad de las autoridades de Van en su aplicación, coordinación y supervisión, incluida la evaluación y el seguimiento. También reconoce las funciones de otras entidades nacionales e internacionales. En un marco lógico, establece el objetivo general y las acciones necesarias para lograrlo, identifican los resultados relevantes y los indicadores de resultados y asigna las responsabilidades dentro de un plazo específico.

## 6. Decidir si solicita el apoyo técnico de la comunidad internacional

El desarrollo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno suele requerir una mayor capacidad y / o experiencia. Las autoridades nacionales pueden solicitar dicho apoyo técnico en cualquier momento del proceso poniéndose en contacto con el coordinador residente o humanitario de la ONU, o con cualquier otra contraparte de la comunidad internacional presente en el país. El soporte puede ser múltiple y puede incluir:

- Asesorar a la autoridad encargada de dirigir el desarrollo de un instrumento nacional;
- Facilitar consultas con las partes interesadas pertinentes a nivel nacional y local;
- Empezar o ayudar en un ejercicio de perfiles u otra evaluación de una situación de desplazamiento;
- Compromiso o asistencia en una revisión legal;
- Ayudar en la redacción técnica de un instrumento;
- Prestar asesoramiento general a las autoridades nacionales durante todo el proceso; Asesoramiento y apoyo a los planes de implementación.

Estas actividades pueden combinarse o complementarse con otras tareas. Las instituciones nacionales como las ONG o las comisiones nacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario pueden también ofrecer apoyo en función del contexto.

DOS

**Resultado de la segunda etapa: Todas las decisiones y medidas preparatorias, evaluaciones y exámenes son hechos o están siendo hechos. Se ha solicitado apoyo técnico externo, si es necesario, para comenzar a organizar el proceso de elaboración de un instrumento nacional.**

# ETAPA TRES | Organizando el proceso de desarrollo de un instrumento nacional

A la luz del complejo proceso de elaboración de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno, debe organizarse con cuidado y profundidad.

## **Acciones sugeridas:**

1. Designar al organismo gubernamental encargado de dirigir el proceso y encomendarle las capacidades y facultades de decisión pertinentes
2. Identificar las entidades nacionales, regionales e internacionales pertinentes que puedan contribuir al proceso de elaboración de un instrumento nacional
3. Identificar los instrumentos pertinentes para el desarrollo y redacción del instrumento nacional
4. Organizar el proceso bajo el liderazgo designado

### **1. Designar al organismo gubernamental encargado de dirigir el proceso y confiarle las capacidades y facultades de decisión pertinentes**

Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad principal de ayudar y proteger a los desplazados internos. La ley y la formulación de políticas son una tarea inherentemente vinculada a esta responsabilidad soberana, que les obliga a dirigir y poseer dicho proceso. Designar un ministerio, una unidad u otro organismo para dirigir el proceso de desarrollo de un instrumento nacional. Normalmente, esta es la institución encargada de, o más apropiada para, el tratamiento de las cuestiones de desplazamiento interno. Si ya existe un punto focal para problemas de desplazamiento, puede ser particularmente adecuado para la tarea. Es importante que el órgano que dirige el proceso cuente con las competencias de decisión necesarios.

### **2. Identificar las entidades nacionales, regionales e internacionales pertinentes que puedan contribuir al proceso de elaboración de un instrumento nacional**

Las entidades pertinentes deben ser identificadas, contactadas e informadas sobre el proceso previsto, y deben clarificarse sus posibles funciones y capacidades para contribuir y dar forma a las diferentes etapas del proceso. La inclusión efectiva de las entidades pertinentes es indispensable para el desarrollo e implementación exitosa de un instrumento nacional. Pueden incluir:

- Autoridades nacionales y locales, miembros del parlamento y comisiones parlamentarias;

- Las comunidades desplazadas internamente y otras comunidades afectadas por el desplazamiento; Sociedades civiles nacionales;
- Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- Instituciones nacionales de derechos humanos y comisiones de derecho internacional humanitario; Instituciones nacionales de investigación;
- Organizaciones regionales; Agencias de la ONU;
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); Donantes;
- Organizaciones internacionales de la sociedad civil;
- El Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos

### **Potencial participación a nivel nacional**

Las siguientes entidades pueden ser particularmente relevantes:



#### *Cuerpos gubernamentales*

Habida cuenta del carácter intersectorial de los desplazamientos internos y de las cuestiones de derechos humanos que plantea, la participación de todos los ministerios pertinentes y de otros órganos gubernamentales es fundamental tanto a nivel nacional como local. Cuando el desplazamiento afecta a una zona determinada de un país, la participación de las autoridades locales es particularmente importante. El desarrollo de un instrumento nacional debería esforzarse por ser un proceso de abajo hacia arriba, empezando por la consulta en las áreas afectadas para reflejar plenamente la situación sobre el terreno.



#### *Desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento*

Los desplazados internos, las comunidades de acogida, las que se encuentran en las zonas de retorno y a las que se espera que integren a los desplazados internos, tienen importantes contribuciones al desarrollo de un instrumento nacional. No sólo son beneficiarios y receptores de ayuda humanitaria, sino que son la fuente más importante para identificar las lagunas y las deficiencias en la respuesta. Pueden denunciar los riesgos y las violaciones de sus derechos, poniendo de manifiesto preocupaciones importantes de protección y demostrando sus estrategias de afrontamiento. Ellos tienen contribuciones particularmente importantes que hacer en términos de soluciones duraderas, cuyo logro debe ser guiado principalmente por las preferencias de PDI.

Las consultas con los desplazados internos y otras poblaciones afectadas por el desplazamiento deben ser inclusivas y deben involucrar a hombres, mujeres, niños, discapacitados, ancianos y otros grupos. Incluso cuando las comunidades están representadas por líderes tradicionales han designado representantes, es importante asegurar que se expresen las preocupaciones de todos los grupos, incluidas las de las minorías. Tales consultas pueden ser con individuos, familias u otros grupos, dependiendo de las normas culturales y cómo los afectados se sienten más cómodos.

### **Instrumentos regionales sobre la inclusión y participación de los desplazados internos**

El artículo 6 (5) del Protocolo de los Grandes Lagos establece:

*"Los Estados miembros garantizarán la participación efectiva de los desplazados internos en la preparación y diseño de [un instrumento nacional sobre desplazamiento interno]"*.

*En el párrafo 11 de la Recomendación 6 (2006), el Consejo de Europa declara: "Los desplazados internos deben estar debidamente informados, pero también consultados en la medida de lo posible, respecto de cualquier decisión que afecte a su situación antes, durante o después de su desplazamiento»...)"*.

### **Sociedad civil nacional y local**

En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil participan intensamente en la asistencia y protección de los desplazados internos. Sus mandatos, sin embargo, varían considerablemente. Algunos abordan el desplazamiento interno en todos sus aspectos, mientras que otros se centran en la protección de grupos específicos, como mujeres o niños, o tienen un enfoque temático. Muchos grupos de la sociedad civil nacionales y locales trabajan muy de cerca con las comunidades afectadas y están bien informados sobre los desafíos que enfrentan los desplazados y las lagunas en la respuesta a sus derechos y necesidades.

### **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Federación Internacional**

Las actividades y los servicios prestados por las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja varían de un país a otro, y algunos se ocupan de atender las necesidades inmediatas ya más largo plazo de los beneficiarios, incluidos los des-

plazados internos. Las sociedades nacionales tienden a participar en la respuesta a emergencias, la preparación para desastres, la atención sanitaria comunitaria, los primeros auxilios y la restauración de los lazos familiares. En algunos países desempeñan un papel activo en la asistencia a los desplazados internos en su propia capacidad o como asociados en la ejecución del CICR. Pueden ser contribuyentes importantes como resultado de su proximidad a las poblaciones afectadas de manera similar a los grupos de la sociedad civil local y nacional.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) es la red humanitaria y de desarrollo más grande del mundo. Cuenta con una experiencia particular en la gestión y respuesta ante desastres y en el desarrollo de los respectivos instrumentos legales y políticos. En situaciones de desplazamiento relacionadas principalmente con desastres, la FICR puede aportar conocimientos especializados pertinentes para el desarrollo de instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno.

#### *Instituciones nacionales de derechos humanos y comisiones del derecho internacional humanitario*

La promoción y protección de los derechos de los desplazados internos suele ser parte del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos. Si están involucrados en el monitoreo en áreas de desplazamiento, pueden servir como un canal de información para las comunidades desplazadas y como tal pueden tener una visión significativa en términos de los desafíos relacionados con la protección de los derechos de los desplazados internos. Las comisiones nacionales de derecho internacional humanitario pueden proporcionar asesoramiento valiosísimo sobre la interpretación y aplicación nacional de esta esfera del derecho para garantizar el cumplimiento de un instrumento nacional.

#### *Instituciones nacionales de investigación*

Las instituciones nacionales de investigación elaboran informes sobre las situaciones de desplazamiento y las evaluaciones de las respuestas que proporcionan información de antecedentes importante para el desarrollo de un instrumento nacional.

### **Potencial participación a nivel regional e internacional**

En muchos contextos de desplazamiento, el apoyo de organizaciones regionales e internacionales puede estar disponible para complementar los esfuerzos de un país para desarrollar un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno.

## \* *Organizaciones regionales*

Organizaciones regionales como la Unión Africana (UA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Liga Árabe, el Consejo de Europa (COE) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y sub Las organizaciones regionales como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) pueden tener importantes contribuciones para el desarrollo exitoso de un instrumento nacional.

La mayoría de las organizaciones regionales han adoptado resoluciones que exhortan a los Estados miembros a desarrollar tales instrumentos ya proporcionar orientación en su formulación. Otros han expresado un apoyo más general a los esfuerzos nacionales en esta dirección.

### **Orientación y apoyo de las organizaciones regionales**

#### *Consejo de Europa, Recomendación 6 sobre los desplazados internos (2006)*

En su Recomendación 6 sobre los desplazados internos, el Comité de Ministros hace hincapié en su compromiso con los Principios Rectores de la Desplazamiento Interno y su voluntad de apoyar su incorporación en la legislación y las políticas nacionales de los Estados miembros. También ha adoptado un conjunto de principios para orientar a los Estados europeos en sus esfuerzos por formular instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno.

#### *La Convención de Kampala sobre el papel de la UA*

El artículo 8 (3) de la Convención identifica un papel de apoyo explícito para la UA: “*La Unión Africana apoyará los esfuerzos de los Estados Partes para proteger y asistir a los desplazados internos en virtud de la presente Convención (...)*”

## \* *Agencias de la ONU*

La asistencia y protección de los desplazados internos no es responsabilidad exclusiva de alguna agencia de las Naciones Unidas. Más bien, una serie de agencias humanitarias, de desarrollo y otras agencias se activan cuando ocurre el desplazamiento interno. Incluyen:

- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
- La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA);

- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
- El Programa Mundial de Alimentos (PMA);
- La Organización Mundial de la Salud (OMS);
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Los organismos actúan de conformidad con sus mandatos y, en diversos grados, están presentes en la asistencia y protección de las poblaciones desplazadas. Tienen un papel valioso en apoyar el desarrollo y la implementación de un instrumento nacional a partir de su experiencia y conocimiento.

### **La función del Grupo de Protección**

En algunos países, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones trabajan juntos bajo el enfoque de clúster, un arreglo institucional mediante el cual responden a crisis humanitarias incluyendo situaciones de desplazamiento interno. El sistema incluye una serie de clusters temáticos, por ejemplo en las áreas de protección, agua y saneamiento o salud. El grupo de protección puede hacer contribuciones significativas al desarrollo de un instrumento nacional.

### *Organizaciones no gubernamentales internacionales*

Organizaciones no gubernamentales internacionales, entre ellas el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), el Consejo Danés para los Refugiados (RDC), Oxfam, Médicos Sin Fronteras (MSF), Visión Mundial Internacional, Care International o Save the Children están activos en muchos países afectados por desplazamiento interno. La experiencia de estas organizaciones y similares puede beneficiar el desarrollo de un instrumento nacional.

### *Comité Internacional de la Cruz Roja*

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es un actor clave para garantizar la protección y la asistencia humanitaria a todas las víctimas de los conflictos armados y de la violencia, incluidas las personas desplazadas internamente. Dada su experiencia especializada en el campo del derecho internacional humanitario, puede contribuir significativamente al desarrollo de un instrumento nacional.

## \* *Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos*

Las autoridades nacionales pueden solicitar apoyo al Relator Especial, que promueve los derechos humanos de los desplazados internos mediante el diálogo con los gobiernos y otras entidades. El relator, en el desarrollo de su mandato ha desarrollado herramientas importantes, como la Protección de Desplazados Internos: Manual para Legisladores y Políticas y esta guía, para ayudar a los gobiernos en el desarrollo de instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno. El Relator Especial también ha recomendado a muchos gobiernos que emprendan esa legislación nacional y la formulación de políticas, y ha prestado apoyo técnico a tal fin. También ha alentado a los donantes a asignar fondos para la aplicación de los instrumentos nacionales.

## \* *Donantes*

La comunidad de donantes puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo y la aplicación de un instrumento nacional, dada su experiencia y capacidad para movilizar los recursos necesarios. Su participación desde una etapa temprana puede facilitar el proceso considerablemente.

### **3. Identificar los instrumentos pertinentes para el desarrollo y la redacción del instrumento nacional**

Los siguientes instrumentos son particularmente relevantes para el desarrollo y la elaboración de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno. Estos documentos están disponibles en los sitios web indicados a continuación o las autoridades nacionales pueden ponerse en contacto con las oficinas de las Naciones Unidas presentes en su país para obtener copias.

#### **Protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y diseñadores de política**

Este manual es indispensable en la redacción de las leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno. En dos capítulos generales y 14 temáticos se ofrece una visión general de los problemas que los desplazados internos suelen encontrar, identifica los elementos necesarios de la reglamentación y establece su contenido mínimo en las listas de verificación. También contiene ejemplos de casos y extractos de instrumentos nacionales de varios países. Está disponible en inglés y francés del Proyecto Brookings sobre Desplazamiento Interno en [www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp)

### **Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional**

El marco establece 12 puntos de referencia de la responsabilidad nacional e identifica pasos para lograrlos. Proporciona a las autoridades nacionales una excelente herramienta para guiarlos en la asunción de su responsabilidad principal por las PDI. El desarrollo de un marco legal y un marco de políticas son dos de estos puntos de referencia. El marco está disponible en inglés, francés, español, árabe, ruso, portugués, serbio, azerbaiyano, cingalés, tamil y tailandés en [www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp).

### **Marco del IASC sobre soluciones duraderas para los desplazados internos**

El marco establece el concepto de soluciones duraderas y proporciona orientación sobre el proceso para alcanzarlas, y criterios para evaluar el progreso. Es muy útil en la redacción de los componentes relacionados con soluciones dentro de los instrumentos nacionales, y está disponible en inglés, francés, árabe, español, ruso y chino en [www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp).

### **Directrices Operativas del IASC para la Protección de Personas en Situación de Desastres Naturales**

El desarrollo de instrumentos nacionales que apuntan a abordar el desplazamiento interno causado por desastres naturales puede estar fundamentado en las normas y orientaciones importantes que se proporcionan en este documento. Está disponible en inglés, español, japonés, hindi e indonesio bahasa en [www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp).

### **Manual para la Protección de los Desplazados Internos**

Este manual completo proporciona orientación operacional sobre la protección de los desplazados internos. Sirve de importante fuente de información y orientación para el desarrollo de un instrumento nacional explicando los fundamentos de la protección de los desplazados internos, identificando los riesgos típicos y proporcionando un conjunto de actividades para contrarrestarlos. Está disponible en inglés, francés, español, árabe y ruso en: [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int).

### **Base de datos del CICR sobre la aplicación nacional**

Esta base de datos contiene muchos ejemplos de leyes sobre PDI y el nuevo manual sobre implementación nacional, que se refiere a los desplazados internos. Está disponible en: [www.icrc.org/ihl-nat](http://www.icrc.org/ihl-nat) and [www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pdvd40.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pdvd40.htm).

### **Caja de herramientas legislativas de la Federación**

La FICR ha desarrollado una caja de herramientas sobre la normativa internacional de respuesta a desastres, que incluye directrices, un modelo de ley y un decreto modelo de emergencia. Puede ser útil en la redacción de instrumentos que aborden el desplazamiento causado por desastres naturales y está disponible en <http://www.ifrc.org/what-we-do/idrl/>.

### **Convención de Kampala: anotaciones, ley modelo, manual para parlamentarios y guía de la sociedad civil**

Se han elaborado varias herramientas para apoyar la incorporación a la legislación interna y la aplicación de la Convención de Kampala y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha preparado anotaciones que permiten comprender la interpretación de cada artículo, destacando y aclarando los vínculos entre sus disposiciones y otras normas pertinentes. La ley modelo de la UA y el manual para parlamentarios preparado por el ACNUR y la Unión Interparlamentaria están disponibles en [www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp) y [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

IDMC ha publicado una guía para que las organizaciones de la sociedad civil aboguen y apoyen la incorporación interna e implementación de la Convención de Kampala en las leyes y políticas nacionales.

La guía está disponible en <http://www.internal-displacement.org/publications/au-guide>

### **El proyecto Brookings-LS sobre desplazamiento interno: base de datos sobre legislación y políticas nacionales**

Varios países han elaborado ya instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno, que pueden servir de fuente de inspiración. Una recopilación de estos instrumentos está disponible en [http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp\\_policies\\_index.aspx](http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx).

## **4. Organizando el proceso bajo el liderazgo de la institución designada**

El proceso de redacción y consulta debería organizarse bajo la dirección de la institución designada clarificando las funciones a todas las partes que participarán activamente en el desarrollo del instrumento nacional y contribuirán a su desarrollo. Por lo general, se prevén cuatro funciones principales que deberían ser realizadas por el experto en redacción, el comité de redacción, el comité directivo y el comité consultivo.

### *a. El experto en redacción*

Es conveniente contar con un experto en redacción. Este experto suele tener las capacidades técnicas, los conocimientos jurídicos y la experiencia en materia de desplazamiento interno necesarios para apoyar la redacción de un instrumento nacional. El apoyo de un experto de este tipo puede solicitarse a la comunidad internacional. Trabajando en cooperación con entidades nacionales, sus tareas suelen incluir:

- Reunir y utilizar la información disponible sobre la situación de desplazamiento;
- Consultar a los actores relevantes para comprender los principales retos y temas centrales a tratar;

- Proporcionar borradores de documentos para efectuar consultas y poner en consideración su contenido entre los actores relevantes;
- Asesoramiento durante las deliberaciones y enmiendas acordadas y cambios en el texto.

#### *b. El comité de redacción*

Un comité de redacción suele estar formado por personas con los conocimientos especializados necesarios para facilitar el proceso de redacción. Dependiendo del tamaño del comité directivo (ver abajo), los dos comités pueden ser fusionados.

#### *c. El comité directivo*

El comité directivo está encargado de debatir los proyectos de texto proporcionados por el experto y comité de redacción y decidir sobre los cambios y enmiendas. Generalmente se compone de representantes de todos los grupos interesados pertinentes, incluidos los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento, siempre que sea posible. Ofrece la oportunidad de involucrar a entidades nacionales, regionales e internacionales e involucrarlas en el proceso para beneficiarse de sus perspectivas, contribuciones y aceptación.

#### *d. Consulta de actores clave*

Las consultas bilaterales y multilaterales son importantes para involucrar a aquellos que no participan en el comité directivo, pero tienen una importante contribución a hacer para el desarrollo de un instrumento nacional. Dichas consultas podrán celebrarse.

El redactor y los miembros del comité de redacción bajo la dirección designada.

Incluso si los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento están representados en el comité directivo, aún deben realizarse consultas más amplias para que el proceso de redacción sea lo más inclusivo posible.

**Resultado de la tercera etapa: La instancia designada cuenta con la preparación y organización para dirigir el proceso de desarrollo de un instrumento nacional. Se han identificado los actores nacionales, regionales e internacionales pertinentes y están dispuestos a apoyar a las autoridades nacionales en sus esfuerzos.**

# ETAPA CUATRO | Redacción y consulta del instrumento nacional

La elaboración de un instrumento nacional y la consulta con las entidades nacionales, regionales e internacionales pertinentes van de la mano.

## Acciones sugeridas:

1. Establecer un plan de trabajo inicial para el proceso de desarrollo del instrumento nacional
2. Elaborar el instrumento nacional paso a paso
3. Llevar a cabo consultas incluyentes y transparentes con las partes interesadas antes y durante el proceso de redacción

### 1. Establecer un plan de trabajo inicial

Se debe establecer un plan de trabajo provisional al comienzo del proceso. Debería:

- Ser realista y flexible;
- Describir las diferentes fases del proceso de redacción;
- Explicar las tareas y metas para cada fase en particular. Estas tareas suelen incluir:
  - La preparación de ante-proyectos de documentos
  - Planificación, preparación y celebración de reuniones
  - Consultas
  - Revisión
- Asignar la responsabilidad del cumplimiento oportuno de estas tareas a la instancia encargada de liderar el proceso, al experto en redacción, a los miembros del comité de redacción o de dirección y al equipo encargado de la consulta.

### 2. Redacción del instrumento nacional

Un enfoque claro, y estructurado paso a paso, es la mejor manera de asegurar la participación de todas las partes pertinentes. Cada paso permite la consulta con el comité directivo y actores relevantes, aumentando su participación y compromiso con el proceso y el documento final.

Los posibles pasos de redacción incluyen:

- Elaboración de un documento de trabajo que describa los parámetros clave del instrumento nacional;

- Preparación de un glosario de nociones y conceptos clave a utilizar;
- Desarrollo de un esquema preliminar que proporcione una estructura muy aproximada a lo que sería un instrumento final;
- Elaboración de un esquema basado en la estructura acordada, con breves explicaciones del contenido previsto;
- División del proceso de redacción en diferentes partes para permitir una consulta más profunda sobre elementos particulares;
- La fusión de los diferentes componentes en un proyecto de instrumento completo y listo para su revisión y validación finales;
- Presentación del proyecto validado para su adopción (véase la quinta etapa);
- Adopción del instrumento nacional (ver etapa seis); Implementación (ver etapa siete).

El experto en la redacción debe aportar contribuciones periódicas para cada paso, especialmente para las reuniones de los comités directivos, como base para la discusión que facilite el avance progresivo y el alcance de los resultados esperados.

### **3. Liderar un proceso de redacción inclusivo y transparente**

Cada paso de redacción debe incluir consultas con las entidades nacionales, regionales e internacionales identificadas así como con los socios relevantes en el proceso (ver etapa tres).

#### *a. Liderar un proceso responsable: poner a los desplazados internos en el centro del proceso*

El instrumento nacional afectará principalmente a los desplazados internos. Como tal, su desarrollo debe ser conducido de una manera sensible a sus derechos y necesidades y consciente de las obligaciones de asistirlos y protegerlos. Para ello, es necesario adoptar un enfoque ascendente que empiece por la consulta a nivel local para garantizar que las realidades de los desplazados internos se reflejan y abordan adecuadamente.

#### *b. Liderar un proceso inclusivo: información, consulta y participación*

Un proceso inclusivo implica:

- Informar a los actores pertinentes de la intención del Estado de desarrollar un instrumento nacional, el proceso previsto y los progresos realizados;
- Compartir proyectos y documentos de trabajo;
- Consultar a los actores pertinentes sobre los documentos de trabajo o borrado-

- res, o para obtener insumos para la elaboración de esos documentos;
- Una oportunidad para que los actores relevantes contribuyan y participen activamente en el desarrollo del instrumento nacional.

El grado de involucramiento de los actores relevantes depende tanto de su capacidad de contribuir como de la voluntad de las autoridades nacionales de involucrarlos. Independientemente de la participación de otros actores, sigue siendo responsabilidad de las autoridades nacionales decidir sobre las medidas adoptadas en el proceso de elaboración de un instrumento nacional y su contenido.

La inclusión temprana y genuina de actores relevantes puede tener un efecto decisivo sobre la legitimidad eventual de un instrumento nacional, tanto en términos del grado de apropiación nacional establecido como de la voluntad de las organizaciones internacionales y de los donantes de apoyar su implementación. Un proceso consultivo reduce significativamente el riesgo de desarrollar un instrumento que sólo tiene un valor simbólico.

### *C. Liderar un proceso transparente*

La importancia de un proceso inclusivo está estrechamente ligada a la necesidad de transparencia. Esto puede ser promovido por:

Expresar públicamente la intención de desarrollar e implementar un instrumento nacional y explicar el proceso para hacerlo en términos que sean comprensibles para los desplazados internos;

Proporcionar información regularmente actualizada sobre el proceso, los progresos realizados y los desafíos que enfrentan los actores involucrados y otras partes interesadas clave, incluidas las PDI;

Estar claro con los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento sobre el impacto que el instrumento nacional puede tener sobre su situación y lo que puede y no puede esperar.

## ETAPA CINCO | Validación del proyecto de instrumento nacional

Antes de que el gobierno o el parlamento aprueben el proyecto de instrumento, el proyecto puede beneficiarse de un proceso de validación, que ofrece otra oportunidad para cambios y enmiendas.

La validación puede ayudar a crear apoyo para el instrumento nacional y asegurar su efectiva implementación. Puede ayudar a consolidar el proyecto y a garantizar la adhesión y el apoyo de todos los órganos gubernamentales pertinentes y otros actores clave, en particular los donantes. A veces, una validación cuidadosa es necesaria para superar la crítica inicial y el escepticismo. Puede demostrar el compromiso de las autoridades nacionales de abordar el desplazamiento interno de manera equitativa y basada en los derechos. El responsable designado es responsable de decidir si conveniente emprender un proceso de validación, en consulta con otras partes pertinentes.

### **Acciones sugeridas:**

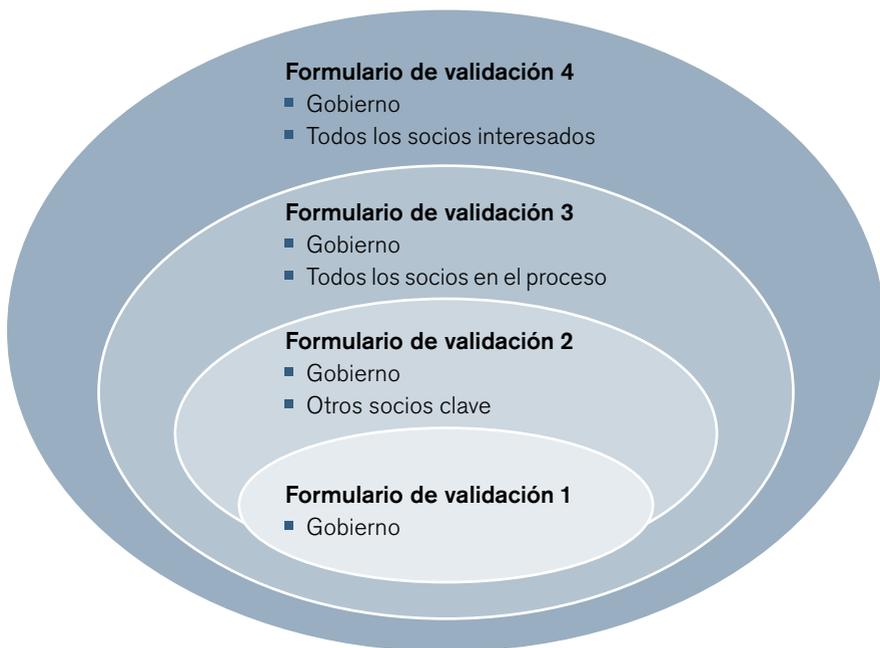
1. Decidir si se debe llevar a cabo un proceso de validación y, en caso afirmativo, quién participará
2. Validar el contenido y finalizar el borrador
3. Prepararse para presentar el proyecto para su adopción

### **1. Decidir quién participará en la validación**

Por lo general, la validación se lleva a cabo bajo el liderazgo de la instancia designada o de un equipo definido con este propósito. La validación puede llevarse a cabo a nivel nacional o local. Puede tomar diferentes formas, tales como:

1. Un proceso exclusivamente gubernamental que incluya, por ejemplo, un grupo de trabajo interministerial establecido para la tarea;
2. Un proceso gubernamental que también incluya a los socios más relevantes involucrados en el desarrollo del borrador, usualmente miembros del comité directivo y donantes clave;
3. Un proceso abierto que incluya a todos aquellos que han contribuido al desarrollo del borrador, incluidos los desplazados internos y otras comunidades afectadas por el desplazamiento;

4. Un proceso abierto que incluya no sólo a todos aquellos que han contribuido al desarrollo del borrador, sino también a otras partes interesadas que pueden contribuir y ampliar su apoyo.



## 2. Validación del contenido y finalización del borrador

El objetivo de cualquier proceso de validación es consolidar el contenido del proyecto de instrumento nacional y obtener apoyo de todas las partes pertinentes. Al final del proceso, el proyecto debe estar listo para ser presentado a las autoridades competentes para su adopción formal. Debe cumplir todos los requisitos formales, incluyendo en términos de idioma, longitud y formato.

### Taller de validación en Afganistán, 2013

En junio de 2012, el Ministerio de Refugiados y Repatriaciones de Afganistán convocó un taller de desarrollo de políticas que inició un proceso consultivo para desarrollar una política nacional sobre el desplazamiento interno. La política se elaboró paso a paso mediante amplias consultas en varias provincias afectadas por el desplazamiento y en el plano nacional. El proyecto terminado se presentó finalmente a un taller de validación con éxito en mayo de 2013, que reunió a todos los interesados que habían contribuido al proceso, incluidos los desplazados internos y los donantes. Tras la validación, el proyecto se finalizó y se presentó para su aprobación.

### 3. Preparación para presentar el proyecto para su adopción

La autoridad encargada de la adopción y de los procedimientos formales y las medidas necesarias para la presentación de un proyecto de instrumento nacional deben ser identificados y las medidas necesarias para su presentación.

CINCO

**Resultado de la quinta etapa: El proyecto validado está listo y se han tomado todas las medidas para someterlo a la autoridad encargada de la adopción.**

## ETAPA | Adoptar el instrumento nacional

### SEIS

La adopción de un instrumento nacional como ley u otra forma de regulación legal, o como una política, estrategia o plan de acción lo hace aplicable. Se convierte en una expresión clave del compromiso del estado para atender las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Los procedimientos de adopción y el organismo encargado varían y dependen del tipo de instrumento implicado y de los sistemas legislativos y burocráticos del país.

#### Acciones sugeridas:

1. Empezar deliberaciones finales sobre el proyecto de texto
2. Aprobar el texto final

## **1. Realización de las deliberaciones finales sobre el proyecto de texto**

Dependiendo de su formato y de los procedimientos internos pertinentes, el instrumento nacional podrá ser adoptado por el ministerio encargado de los asuntos de desplazamiento interno, un comité interministerial designado para examinar tales asuntos, el gobierno en su conjunto y / o el parlamento. Normalmente, la autoridad encargada celebrará deliberaciones finales sobre el proyecto de texto y podrá hacer las últimas enmiendas necesarias para lograr un acuerdo sobre la adopción.

## **2. Adopción del texto final**

La adopción formal del texto final seguirá los procedimientos prescritos del país. El instrumento nacional oficial suele entonces ser publicado y compartido entre el gobierno y con otras entidades nacionales, regionales e internacionales.

### **Kenia: Un buen modelo para un instrumento de desplazados internos**

Kenia adoptó su Ley de prevención, protección y asistencia a las personas desplazadas internamente y las comunidades afectadas en 2012. La ley se desarrolló a través de un proceso consultivo y altamente interactivo en el que participaron diputados, redactores gubernamentales oficiales, personal de los ministerios gubernamentales pertinentes, la comisión nacional de derechos humanos, La sociedad civil y los representantes de las Naciones Unidas. El presidente del comité parlamentario de desplazados internos, el Honorable Ekwe Éthuro, presidió el acto. Lo presentó como un proyecto de ley privado y dirigió el proceso defendiendo su conformidad con las obligaciones internacionales de Kenia bajo el Protocolo de los Grandes Lagos a través de una serie de audiencias parlamentarias hasta su adopción.

**SEIS**

**Resultado de la sexta etapa: El instrumento nacional es formalmente adoptado Y publicado. Se encuentra listo para su difusión e implementación.**

# ETAPA | Implementación y seguimiento del nuevo SIETE | instrumento nacional

La eficacia del nuevo instrumento nacional dependerá de su aplicación. La principal responsabilidad recae en el punto focal designado por el gobierno (ver parte III), pero la implementación a menudo requiere cooperación y coordinación entre muchos otros actores relevantes, sin mencionar los recursos humanos y financieros necesarios.

## **Acciones sugeridas:**

1. Planificar y coordinar la aplicación del instrumento nacional
2. Empezar iniciativas para mejorar los conocimientos y las capacidades sobre el desplazamiento interno en general y el instrumento nacional en particular
3. Monitorear y evaluar su implementación

## **1. Planificación y coordinación de la ejecución**

La aplicación efectiva del nuevo instrumento nacional requiere:

1. El punto focal designado del gobierno debe contar con la capacidad de dirigir y supervisar el proceso;
2. Los recursos financieros necesarios que se asignarán;
3. Coordinación y colaboración con los socios nacionales, regionales e internacionales pertinentes, incluida la comunidad de donantes, en particular si los esfuerzos y recursos nacionales son insuficientes para permitir una aplicación y un seguimiento exhaustivos.

La aplicación plena y eficaz del instrumento nacional se alcanzará gradualmente. Como tal, la priorización de las actividades de ejecución puede ser una parte importante del proceso, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar un enfoque equitativo. La priorización puede abordar una serie de cuestiones temáticas y / o geográficas, y debe asegurarse que se aborden en primer lugar los problemas más graves y las necesidades urgentes de las comunidades afectadas por el desplazamiento. Con el fin de prepararse para el abordaje de prioridades y asegurar la asignación de fondos apropiada, es aconsejable mapear las necesidades de implementación e identificar posibles acciones y responsabilidades a nivel nacional y local inmediatamente después de la adopción. Algunos instrumentos nacionales prevén el desarrollo de dichos planes de acción para la aplicación.

## Las seis preguntas clave de un plan de acción de implementación

¿Quién emprende qué actividad, dónde y cuándo, con qué financiación y bajo cual liderazgo?

**¿Quién?** Esta pregunta identifica a los responsables de implementar aspectos particulares del instrumento nacional.

**¿Qué?** Esta pregunta identifica las actividades específicas que deben llevarse a cabo en consonancia con las prioridades temáticas elegidas.

**¿Dónde?** Esta pregunta identifica la (s) zona (s) geográfica (s) en la que tienen lugar las actividades prioritarias.

**¿Cuándo?** Esta pregunta determina los plazos específicos para las diversas partes del proceso de implementación.

**¿Qué financiación?** Esta pregunta induce a los líderes a identificar fuentes de financiamiento para actividades específicas.

**¿De quién es el liderazgo?** Basándose en las estructuras establecidas por el instrumento nacional, esta cuestión garantiza que la responsabilidad por actividades específicas sea clara.

## 2. Realizar iniciativas para mejorar los conocimientos y las capacidades

Se espera que el desarrollo del instrumento nacional haya brindado una buena oportunidad a todas las partes involucradas para mejorar sus conocimientos y sus capacidades sobre el desplazamiento interno, aclarar conceptos clave y establecer una base común para abordar el desplazamiento interno en el país. La implementación puede requerir el fortalecimiento de la capacidad continua de todos los involucrados, incluyendo las autoridades locales o el personal de los ministerios pertinentes a nivel local en los estados federales o descentralizados. La difusión y la sensibilización, incluso con las comunidades afectadas por el desplazamiento, pueden ser necesarias para asegurar que todos los actores pertinentes tengan conocimiento y comprensión apropiados del instrumento. Varias organizaciones, entre ellas el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno o el proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno, ofrecen capacitaciones regulares y otras iniciativas de desarrollo de capacidades sobre el desplazamiento interno. Sus servicios pueden ser requeridos.

### 3. Seguimiento y evaluación de la aplicación

La supervisión y evaluación de la implementación tiene dos propósitos principales:

1. Medir el progreso: Es importante medir los progresos realizados en la implementación del instrumento y evaluar su impacto en las PDI. Las evaluaciones del progreso también son importantes para los donantes en su definición de si continúan apoyando las actividades de implementación.
2. Identificar rápidamente los obstáculos y las brechas existentes: Los obstáculos y brechas en el proceso de ejecución pueden ser problemáticos y costosos si no se identifican y se abordan rápidamente.

Un plan de acción de implementación puede ayudar a medir el progreso e identificar los obstáculos y las brechas. A fin de aprovechar al máximo su potencial, cualquier plan de ese tipo debería identificar claramente a un órgano con conocimientos y experiencia en materia de supervisión, establecer períodos de supervisión y exigir que el punto focal institucional nacional convoque reuniones periódicas o ad hoc para hacer un balance del proceso de aplicación.



SIETE

**Resultado de la etapa siete: El instrumento nacional mejora la situación de los desplazados internos las condiciones de vida y contribuye a la consecución de soluciones.**

### **Observación final: Mantener el proceso en la agenda nacional**

Dada la complejidad del desarrollo consultivo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno, las entidades nacionales y otras entidades pueden tener que hacer esfuerzos sustantivos para mantener el proceso en la agenda nacional. Los periodos entre la validación y la adopción, y luego entre la adopción y la implementación, son particularmente importantes en este sentido.

Las siguientes medidas pueden ayudar a mantener el "momentum" para el desarrollo e implementación del instrumento:

- Garantizar que el organismo gubernamental encargado de dirigir el proceso cuente con las capacidades y los poderes de decisión necesarios para mantener el ritmo del proceso;
- Respaldo de otras entidades nacionales, regionales e internacionales con sus contrapartes gubernamentales pertinentes y, en su caso, con el parlamento para su pronta adopción y aplicación. Un buen modelo nacional puede ser identificado para dar seguimiento al proceso;
- Expresiones de compromiso y apoyo a la implementación por parte de otras entidades nacionales, regionales e internacionales durante el proceso;
- La formulación y el cumplimiento de los compromisos financieros para la ejecución; Garantizar que la planificación y programación de las entidades nacionales, regionales e internacionales se ajusta al instrumento, aunque aún no se haya adoptado, dando cumplimiento a los compromisos expresados.

# Parte III

## El contenido de los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno

En las siguientes secciones se abordan las dudas y aspectos claves que han enfrentado quienes han estado involucrados en procesos de formulación de instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno y se formulan recomendaciones sobre la manera de abordarlas. No proporciona un panorama completo del posible contenido de un instrumento de este tipo. No obstante, una aproximación más holística puede encontrarse en el Manual para legisladores y diseñadores de políticas del Brookings Institution.

### ¿Quién es un desplazado interno?

De acuerdo con los Principios Rectores, los desplazados internos son *“personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos del conflicto armado, las situaciones de violencia generalizada, las violaciones de los derechos humanos o los desastres naturales o provocados por el hombre y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”*. Esta noción ha sido incorporada en la Convención de Kampala (artículo 1 (k)) y en el Protocolo de Grandes Lagos (Artículo 1,(4)).

### **Preguntas relacionadas**

#### ¿Las PDI tienen o necesitan un estatus legal particular?

El desplazamiento interno no se adquiere a partir de un reconocimiento legal o administrativo, es una situación de hecho. Como ciudadanos o residentes habituales del país en el que se encuentran desplazados, los desplazados internos tienen derecho a protección y asistencia del Estado y no necesitan un estatuto particular para adquirir estos derechos. Como tal, no es necesario que un instrumento nacional cree un estatuto particular para las PDI. De hecho, un estatus especial puede aumentar el riesgo de estigmatización y discriminación y crear obstáculos para la resolución del desplazamiento. Sin embargo, es importante señalar que, aunque ser un PDI no es un estatus particular, en algunas circunstancias puede ser

apropiado conceder a los desplazados internos derechos específicos de acuerdo con sus necesidades particulares.

### ? *¿Están los desplazados dentro de las zonas controladas por los insurgentes desplazados?*

Las personas desplazadas dentro de las fronteras de un país deben ser consideradas PDI independientemente de su ubicación, incluso si se encuentran en territorio controlado por fuerzas insurgentes, disidentes o ocupantes. Los desplazados internos en estas localidades tienen derecho a la misma protección y asistencia que aquellos que huyen a zonas bajo control gubernamental. Si el acceso al mismo fuera difícil para el gobierno, se debería pedir a las organizaciones nacionales o internacionales, como agencias de las Naciones Unidas, Sociedades de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y al CICR que les apoyen. Un instrumento nacional puede facilitar el acceso humanitario reconociendo el papel de tales organizaciones en estas circunstancias.

### ? *¿Los que viven fuera de los campamentos son también considerados como desplazados internos?*

Los desplazados internos viven en una variedad de circunstancias, incluso en campamentos, en asentamientos informales, con familias de acogida y en alojamientos alquilados. La mayoría de los desplazados internos del mundo se refugian fuera de los campamentos. Un instrumento nacional puede asegurar que esta variedad se refleje y se publique para disminuir el riesgo de abandono, negligencia y discriminación entre diferentes grupos de desplazados internos.

### ? *¿Es también una PDI un refugiado que regresa o un solicitante de asilo?*

Los refugiados que retornan y los solicitantes de asilo pueden convertirse en desplazados internos después de regresar a su país si posteriormente se ven obligados a huir internamente. Tales situaciones ocurren a menudo cuando los refugiados regresan a países afectados por conflictos, inseguridad o desastres recurrentes. Los refugiados que regresan a su país de origen pero no pueden regresar a sus lugares de origen o encontrar una solución duradera alternativa se encuentran en una situación muy similar a la de los desplazados internos. Se puede argumentar que incluso se convierten en desplazados internos ya que su búsqueda de una solución duradera dentro de su país de origen está estancada. En este contexto, tiene sentido examinar las soluciones para los desplazados internos y los refugiados que regresan de manera concurrente y atender las necesidades de ambos grupos

en igualdad de condiciones. Sin embargo, se debe tener cuidado de que los desplazados internos no se descuiden cuando los refugiados regresan en gran número.

Las personas que transitan por otro país antes de regresar a buscar protección en una parte más segura de su propio país, se consideran desplazados internos. No es decisiva su ruta de huida, sino el hecho de que encontraron protección dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de su propio país.



### *¿Pueden los extranjeros convertirse en desplazados internos?*

Los extranjeros y los apátridas pueden desplazarse internamente si residen habitualmente en el país en el que se ven obligados a huir. Los migrantes irregulares pueden encontrarse en una situación similar a la de los desplazados internos y tienen derecho a protección y asistencia en virtud de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. El hecho de que sean desplazados no significa, sin embargo, que se les debe otorgar permiso para permanecer permanentemente en el país.

Los refugiados tienen un estatus legal establecido en el derecho internacional de refugiados. Pueden desplazarse dentro de su país de refugio en el transcurso de un conflicto o un desastre, pero esto no altera su situación ni conduce a la pérdida de sus derechos como refugiados en términos legales. Sin embargo, en términos operativos, puede tener sentido atender a sus necesidades humanitarias y de protección, junto con las de los desplazados internos, sobre todo si se refugian en los mismos lugares.



### *¿Pueden ser los habitantes de la calle “homeless” desplazados internos?*

La relación entre los desplazados internos y los “homeless” puede ser difícil de conceptualizar y de abordar, especialmente en los entornos urbanos. La población “homeless” y las comunidades urbanas pobres sufren a menudo la marginación, el empobrecimiento y las violaciones de los derechos humanos en sus zonas de residencia, pero esto no los convierte en desplazados internos.

Los desplazados internos ubicados dentro de los centros urbanos o que buscan refugio allí pueden ser difíciles de identificar y los pobres urbanos y los “homeless” pueden tener en ocasiones necesidades similares. Los desplazados internos tal vez no se identifiquen a sí mismos, aunque pueden experimentar vulnerabilidades

particulares, por ejemplo en relación con la seguridad de la tenencia de la vivienda y de la tierra y los derechos de propiedad. En tales situaciones, el desarrollo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno debe estar fundamentado en esfuerzos para aclarar las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos urbanos mediante su caracterización a través de encuestas de hogares. Un instrumento nacional puede establecer medidas útiles para abordar las necesidades específicas de las PDI urbanas a través de acciones que beneficien también a otros miembros de la comunidad que tengan necesidades similares.

Los desastres naturales, especialmente los terremotos y otros que ocasionan la destrucción de viviendas e infraestructura, causan desplazamiento interno y la falta de vivienda. Los desplazados pueden haber huido sólo a corta distancia para buscar seguridad, mientras que los “homeless” pueden haber permanecido en los lugares que usan como habitación. La mayoría de las veces se enfrentan a una situación y necesidades similares. Un instrumento nacional puede hacer justicia a tal situación: Estableciendo si el desplazamiento causó necesidades específicas y mediante un enfoque comunitario atender las necesidades de ambos grupos, prestando atención a los retos específicos que el desplazamiento pudo haber causado.

### ¿Puede el concepto de un PDI establecido en los Principios Rectores ser enmendado o modificado en un instrumento nacional?

■ Todos los Estados miembros de la ONU han reconocido los Principios Rectores como marco de referencia para la protección y asistencia de los desplazados internos. Ello representa un fuerte compromiso político de los estados concernidos, pero no constituye una obligación jurídicamente vinculante. Los Estados pueden ampliar la definición de PDI en un instrumento nacional, pero puede ser problemático limitarlo. Una ley o política puede centrarse en una causa específica, en el número de casos o en la fase de desplazamiento interno, pero el Estado y otras entidades nacionales e internacionales siguen teniendo la responsabilidad de asistir y proteger a todas las personas consideradas desplazadas dentro de los Principios Rectores. Un instrumento nacional que se centre en una causa, un número de desplazados preestablecido o una fase concretas no debería conllevar discriminación o trato desigual de otras personas desplazadas. No es legítimo, por ejemplo, reconocer, proteger y asistir a los desplazados por grupos insurgentes, pero no a aquellos que huyen como consecuencia de la acción de las las fuerzas gubernamentales.

### **Conceptualización del desplazamiento interno en el Protocolo de Grandes Lagos y la Convención de Kampala**

El Protocolo de Grandes Lagos (Artículos 1(4) y 6(4)(a) y el Convenio de Kampala (Artículo 1(k)) reflejan la noción de PDI tal como se establece en los Principios Rectores. Los Estados con obligaciones en virtud de estas normas deberían velar por que todos los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno sean compatibles con ellos.

### ***Precisando el contenido***

Se alienta a los redactores de los instrumentos nacionales a:

1. Incluir una definición de PDI que sea plenamente compatible con los Principios Rectores y, cuando sea el caso, con los instrumentos regionales (aun cuando el instrumento se centre en un aspecto particular de la población desplazada, es importante reconocer el conjunto de normas aplicables);
2. Reconocer, si es deseable, que el instrumento abarca también a los refugiados que regresan, que se encuentran en una situación similar a la de los desplazados internos;
3. Adoptar un enfoque que permita abordar las necesidades de la población “homeless” y de otras comunidades pobres y marginadas, junto con las de las PDI en las zonas urbanas, donde enfrentan condiciones similares y sea muy difícil efectuar una diferenciación. Esto se podría lograr asegurando que la política se esfuerce por asegurar la continuidad y la coherencia entre la asistencia humanitaria y los planes de desarrollo a más largo plazo y la inclusión del desplazamiento interno dentro de la agenda de desarrollo y mitigación de la pobreza.



### ***¿Qué es una comunidad afectada por el desplazamiento?***

Las comunidades afectadas por el desplazamiento son aquellas que sufren las consecuencias del desplazamiento interno. Incluyen a los propios desplazados internos, las comunidades de acogida, las comunidades de las zonas de retorno y las que habitan en áreas en donde se están integrando los antiguos desplazados internos.



### ***Preguntas relacionadas***

#### ***¿Qué desafíos enfrentan las comunidades de acogida?***

- Las comunidades de acogida o anfitrionas enfrentan una serie de desafíos. Pueden,

por ejemplo, compartir sus bienes, servicios y recursos económicos y naturales entre un número mucho mayor de personas de lo normal. Esto a menudo ejerce una presión sobre los servicios sociales básicos, tales como escuelas y centros de salud, y limita la disponibilidad de oportunidades de subsistencia, acceso a tierras cultivables, alimentos y agua. Estas situaciones pueden ser especialmente graves para las comunidades urbanas pobres, que tienen una capacidad muy limitada para absorber a los desplazados internos.

### ? *¿Por qué es importante abordar la situación de las comunidades afectadas por el desplazamiento en un instrumento nacional?*

Los miembros de las comunidades de acogida y aquellos a los que los desplazados buscan integrarse pueden sentir resentimiento si sólo los desplazados reciben beneficios, sobre todo si también los necesitan. Esto puede crear tensiones e incluso provocar hostilidades. Abordar las necesidades de los desplazados internos y los miembros de otras comunidades afectadas por el desplazamiento mediante enfoques comunitarios puede promover la coexistencia pacífica y reducir los obstáculos a la (re) integración.

### ***Precisando el contenido***

En un instrumento nacional, los encargados de formular políticas pueden querer:

1. Reconocer explícitamente la carga o los desafíos que enfrentan las comunidades afectadas por el desplazamiento, incluida la comunidad anfitriona o la que habita la zona de retorno;
2. Promover respuestas comunitarias cuando sea pertinente, y particularmente en situaciones en las cuales las necesidades de otras comunidades afectadas por el desplazamiento sean similares a las de los desplazados internos.

### \* *¿Qué significa responsabilidad nacional?*

El deber primordial y la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos incumbe a las autoridades nacionales competentes (Principio Rector 3). Esta responsabilidad se deriva de, y es una expresión de la soberanía de los Estados. El desarrollo de un instrumento nacional sobre el desplazamiento interno ayuda a cumplir con esta responsabilidad. La expedición de un instrumento nacional es al mismo tiempo, un indicador importante de que un Estado está tomando seriamente sus obligaciones.

## **Preguntas relacionadas**



### *¿Qué implica el ejercicio de la responsabilidad nacional?*

La responsabilidad de un Estado comienza con la prevención del desplazamiento interno y la protección contra el desplazamiento arbitrario. Cuando no se puede evitar el desplazamiento, los gobiernos nacionales son responsables de proteger y asistir a los desplazados internos y de apoyarlos en su búsqueda de soluciones duraderas. Abordar el Desplazamiento Interno: Un Marco para la Responsabilidad Nacional es una herramienta útil que identifica puntos de referencia para la plena responsabilidad del Estado para con los desplazados internos y ayuda a las autoridades a asumirlo.



### *¿Cuándo debe un gobierno pedir apoyo internacional?*

Si las capacidades nacionales se estiman insuficientes se ven desbordadas y el gobierno no puede proteger y asistir a todas las PDI que necesitan apoyo, o si no puede acceder a ciertas áreas del país, el apoyo internacional puede desempeñar un papel crítico en una respuesta eficaz. Solicitar y aceptar el apoyo internacional es una expresión de la responsabilidad de un gobierno hacia su población desplazada.

Precisando el contenido en un instrumento nacional, puede ser esencial:

1. Reconocer claramente el deber y la responsabilidad primaria del gobierno de prevenir el desplazamiento, protegerlo, ayudar y proteger a los desplazados internos y apoyar soluciones duraderas;
2. Declarar que todas las autoridades a nivel nacional y local y otras entidades observarán y aplicarán el instrumento nacional sin discriminación alguna.



### *¿Qué es un punto focal institucional nacional sobre el desplazamiento interno?*

Un punto focal institucional nacional es el órgano dentro de un gobierno designado para prestar atención permanente al desplazamiento interno. Facilita la coordinación dentro del gobierno y con otras entidades nacionales e internacionales. También puede participar en actividades para abordar el desplazamiento, aunque los ministerios competentes y las autoridades locales suelen ser los principales ejecutores.

## El contenido de la responsabilidad principal de un gobierno

Consejo de Europa, Recomendación 6 sobre los desplazados internos (2006), párrafo 4

*“La protección de los desplazados internos y sus derechos, así como la prestación de asistencia humanitaria a ellos, es una responsabilidad primoria del Estado interesado; Dicha responsabilidad implica la solicitud de ayuda de otros Estados o organizaciones internacionales si el Estado en cuestión no está en condiciones de proporcionar protección y asistencia a sus desplazados internos; esta responsabilidad también implica no rechazar arbitrariamente las ofertas de otros estados u organizaciones internacionales para proporcionar tal ayuda (...)”*

Protocolo de Grandes Lagos, artículo 3 (10)

*“Cuando los gobiernos de los Estados Miembros carezcan de capacidad para proteger y asistir a los desplazados internos, esos gobiernos aceptarán y respetarán la obligación de los órganos de la comunidad internacional de proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos”.*

Convención de Kampala, artículo 5 (6)

*“Los Estados Partes proporcionarán protección y asistencia suficientes a los desplazados internos y, cuando los recursos disponibles sean insuficientes para poder hacerlo, cooperarán en la búsqueda de la asistencia de organizaciones internacionales y organismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores pertinentes. Esas organizaciones pueden ofrecer sus servicios a todos aquellos que lo necesitan”.*

### **Preguntas Relacionadas:**

**?** *¿Qué tipo de entidad suele designarse como punto focal nacional de coordinación institucional?*

Diversos tipos de entidad pueden servir como punto focal institucional nacional.

■ Puede ser un ministerio o departamento existente, o un cuerpo exclusivamente dedicado a cuestiones de desplazamiento. Estos últimos se sitúan a menudo en la oficina del presidente o del primer ministro. Alternativamente, un comité o grupo de trabajo compuesto por representantes de todos los ministerios y departamentos pertinentes bajo un presidente designado puede asumir la responsabilidad.

**?** *¿Cuál es el papel de un punto focal institucional nacional?*

El punto focal nacional institucional es el primer punto de acceso a todos los asuntos relacionados con el desplazamiento interno y puede actuar como un proveedor de último recurso dentro de un gobierno si tiene la capacidad operativa para hacerlo. Puede asumir las siguientes tareas:

■ Asegurar que la evolución de las situaciones de desplazamiento reciba una

atención sostenida; Coordinar las respuestas con los diferentes entidades del gobierno y con las autoridades locales;

- Establecer alianzas y coordinar con la sociedad civil y entidades internacionales y organizaciones donantes;
- Realizar seguimiento y evaluación de las respuestas;
- Elaborar directrices, planes de acción y planes de contingencia para fortalecer las respuestas;
- Garantizar que la información y los datos se compartan;
- Servir como un punto de contacto accesible para los representantes de las comunidades afectadas por el desplazamiento.

Para llevar a cabo estas tareas, el centro nacional de coordinación institucional requerirá recursos financieros adecuados, personal capacitado y dedicado, tanto a nivel nacional como local, así como la autoridad y el poder para coordinar respuestas eficaces basadas en los derechos. Debería estar preparado para convocar reuniones periódicas y especiales para medir los progresos realizados en la aplicación del instrumento nacional y para tomar decisiones encaminadas a fortalecer el proceso de aplicación.

### **El punto focal institucional nacional en la Convención de Kampala y el Protocolo de Grandes Lagos.**

Artículo 3 (2b) de la Convención de Kampala: *“Los Estados Partes: (...) c. Designar una autoridad u organismo responsable de coordinar las actividades encaminadas a proteger a los desplazados internos y asignar responsabilidades a los órganos apropiados para su protección y asistencia, y para cooperar con las organizaciones u organismos internacionales pertinentes y las organizaciones de la sociedad civil, (...)”*

*“Los Estados miembros del Protocolo de Grandes Lagos deben velar por que su instrumento nacional especifique los organismos gubernamentales encargados de la protección y asistencia de los desplazados internos y para garantizar la aplicación del instrumento nacional (artículo 6, (4)(c)). Los Estados miembros también están obligados a “establecer los canales de participación y cooperación entre los órganos del gobierno, los órganos de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la sociedad civil (...)”(artículo 6, (4), (d)).”*



### *¿Cómo se relaciona con otras partes relevantes del gobierno?*

El punto focal institucional nacional suele ser el órgano de expertos del gobierno en asuntos relacionados con el desplazamiento. Por lo general, tiene un fuerte papel de coordinación con otros órganos gubernamentales y mantiene contacto con las autoridades locales en las zonas afectadas por el desplazamiento.

#### ***Precisando el contenido***

En un instrumento nacional, puede ser necesario:

1. Designar explícitamente un punto focal institucional nacional sobre el desplazamiento interno;
2. Definir su estatus, rol y relaciones con ministerios relevantes, otros cuerpos gubernamentales y otras entidades nacionales, regionales e internacionales;
3. Describir sus tareas;
4. Determinar sus poderes y recursos.



### *¿Qué implica la prevención del desplazamiento interno?*

Los esfuerzos para prevenir el desplazamiento interno incluyen medidas que busquen eliminar o mitigar las raíces del desplazamiento. Pueden implicar la integración del desplazamiento en las actividades de reducción del riesgo de desastres. Las medidas preventivas tienen más probabilidades de ser eficaces si se adaptan a los contextos locales. Es probable que los mecanismos empleados en el contexto de los conflictos armados sean diferentes a los que se introducen en desastres naturales. También puede ser necesaria una combinación de diferentes medidas a nivel nacional y local. Los siguientes pueden ser elementos importantes de un marco de prevención:

- Respetar la Carta de Derechos consagrada en la Constitución y las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional, en particular los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
- Revisar, adoptar y / o hacer cumplir leyes y reglamentos nacionales que prohíban actos que conduzcan a desplazamientos internos arbitrarios;
- Crear y fortalecer sistemáticamente las capacidades de todas las instituciones civiles, policiales, militares y judiciales pertinentes para defender los derechos humanos y asegurar el respeto del derecho internacional humanitario;
- Abordar y eliminar las causas profundas del desplazamiento, incluso mediante la atención de la pobreza, medidas afirmativas para las zonas marginadas del desarrollo y otras iniciativas similares;
- Prevenir la marginalización política, social, cultural y económica o la exclusión

de las comunidades;

- Garantizar el acceso a la justicia y mecanismos pacíficos para resolver las controversias;
- Establecer la responsabilidad por el desplazamiento arbitrario;
- Promover los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres.



### **Preguntas Relacionadas:**

*¿Cuál es la relación entre los esfuerzos para prevenir el desplazamiento y el derecho a buscar seguridad o asilo?*

- Los esfuerzos para prevenir el desplazamiento son un elemento importante de la responsabilidad del Estado, pero no pueden eliminar todos los factores que conducen a ella. Si las medidas preventivas sólo tienen éxito parcialmente, la huida puede ser la única manera de escapar de los efectos de la violencia, los conflictos armados o los desastres naturales. Dado el derecho a la libertad de circulación, es evidente que toda persona tiene derecho a buscar seguridad en otra parte del país o a solicitar asilo fuera de sus fronteras. El Estado puede tener una obligación activa de facilitar las evacuaciones y establecer corredores seguros para las personas que huyen de sus hogares.



*¿Qué deberes tienen las autoridades nacionales cuando no se puede prevenir el desplazamiento?*

- La preparación eficaz ante emergencias es esencial para salvaguardar los derechos humanos y para garantizar el uso eficiente de los recursos disponibles durante las crisis.

La preparación de medidas puede incluir:

- Monitorear áreas donde el riesgo de desplazamiento interno es alto y mantener mecanismos funcionales de alerta temprana;
- Preparación y actualización de planes de contingencia;
- Preparación de los movimientos de población mediante la adquisición, el pre-posicionamiento y el almacenamiento de suministros esenciales, la selección previa de sitios seguros y la planificación de evaluaciones de necesidades rápidas y distribución de socorro;
- Programas de educación pública para preparar a las poblaciones en riesgo de desplazamiento;
- Emitir alertas tempranas y órdenes de evacuación cuando sea relevante; Asegurar que todos puedan salir de una zona peligrosa.

### ***Precisando el contenido***

En un instrumento nacional, la ley y los encargados de formular políticas pueden querer:

1. Reconocer las consecuencias negativas del desplazamiento interno para el país, las comunidades afectadas y los individuos;
2. Integrar los principios de prevención;
3. Identificar las causas actuales y potenciales del desplazamiento y medidas para abordarlas de manera preventiva, incluyendo actividades de reducción del riesgo de desastres y / o el establecimiento de un organismo de control de riesgos con capacidad de alerta temprana;
4. Declarar el compromiso del gobierno de mitigar las consecuencias del desplazamiento al minimizar sus efectos cuando no pueda ser prevenido;
5. Asignar funciones y responsabilidades para la adopción e implementación de las medidas de prevención y preparación;
6. Reconocer el derecho a la libertad de circulación, el derecho a buscar seguridad en otra parte del país y el derecho a solicitar asilo.



#### ***¿Qué significa la prohibición del desplazamiento arbitrario?***

El derecho internacional prohíbe el desplazamiento arbitrario, lo que hace que los actos de desplazamiento interno sean en gran medida ilegales, con ciertas y precisas excepciones.

### ***Preguntas relacionadas***



#### ***¿En qué circunstancias el desplazamiento interno es arbitrario?***

El Principio 6 de los Principios Rectores identifica las circunstancias en las cuales el desplazamiento interno es arbitrario y por lo tanto ilícito y prohibido. El artículo

- 4 de la Convención de Kampala contiene también una definición casi idéntica.

## Prohibición del desplazamiento arbitrario, Principio 6

De acuerdo con los Principios Rectores, el desplazamiento es arbitrario y está prohibido en las siguientes circunstancias:

- a. *“Cuando se basa en políticas de apartheid,” limpieza étnica “o prácticas similares dirigidas o que resulten en la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;*
- b. *En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;*
- c. *En casos de proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por interés público superior o primordial;*
- d. *En caso de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación;*
- e. *Cuando se utilicen como castigo colectivo”.*

En situaciones de violencia generalizada, el desplazamiento interno es arbitrario si es instigado por poderes políticos, medios de comunicación u otros partidos con capacidades similares para influir en el público.

### ? *¿Si el gobierno evacúa a las personas para protegerlas de amenazas, ¿es este desplazamiento arbitrario?*

Cuando existe una amenaza grave e inminente para la vida, la integridad física y la salud, las autoridades competentes tienen la obligación de proteger a la población bajo su jurisdicción, incluso en algunos casos mediante su evacuación. Esto suele ocurrir durante las emergencias y es una medida temporal para salvaguardar la vida y la integridad de las personas que de otro modo hubieran estado expuestas a las amenazas que plantean los conflictos, la violencia o los desastres.

No es fácil dejar todo atrás, incluso en situaciones de emergencia, y quienes organizan una evacuación pueden enfrentarse con personas que no están dispuestas a seguir sus órdenes o que se resisten activamente a ellas. Particularmente si son forzadas, las evacuaciones necesitan ser:

- a. Previstas por la legislación nacional;
- b. Absolutamente necesarias dadas las circunstancias y para responder a una amenaza grave e inminente para la vida o la salud, como última alternativa si no existieran otras opciones menos intrusivas para contrarrestar la amenaza; y

- c. Realizada de manera que respete plenamente los derechos de las personas evacuadas.

Las personas que se enfrentan a la evacuación deben ser debidamente informadas sobre la necesidad y las razones de la misma, los procedimientos que se aplicarán y su destino. Hacerlo puede ayudar a asegurar su consentimiento y su cooperación. La evacuación no debe exponer a las personas a nuevos riesgos. Las rutas y sitios de evacuación deben ser seguros, las necesidades inmediatas de los evacuados y todo el proceso debe realizarse con respeto de los derechos humanos de los afectados.

## ? *¿Si el gobierno expulsa a la gente de sus hogares, ¿es este desplazamiento arbitrario?*

A diferencia de las evacuaciones, los desalojos suelen tener lugar fuera de los contextos de emergencia. La protección jurídica debe estar a disposición de las personas en situación de riesgo. A fin de garantizar que no constituyan desplazamientos arbitrarios, los desalojos deben ser:

- a. Autorizados y llevados a cabo de conformidad con la ley aplicable;
- b. Justificados en un interés público superior e imperiosos en el caso particular; y
- c. Realizada, sólo cuando no existen alternativas viables.

Los procedimientos de desplazamiento causados por los desalojos deben contemplar recursos jurídicos eficaces para los afectados y, en su caso, una indemnización justa y equitativa.

## Responsabilidad penal

Establecer una responsabilidad penal por el desplazamiento arbitrario y otras amenazas contra los desplazados internos es una medida pertinente para prevenir el desplazamiento arbitrario y otros delitos. La Ley de Prevención, Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internamente y las Comunidades Afectadas de Kenya de 2012, por ejemplo, establece en la Sección 23:

*“(1) Ninguna persona podrá causar, ayudar o fomentar el desplazamiento arbitrario mediante actos que constituyan genocidio, crimen de lesa humanidad o crimen de guerra de conformidad con el derecho internacional y serán sancionados de conformidad con la Ley de Delitos Internacionales de 2008.*

*(2) Nadie podrá intencionalmente*

- (a) causar el desplazamiento arbitrario de otras personas según lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley;*
- (b) impedir el acceso a los desplazados internos;*
- (c) causar daño a los desplazados internos;*
- (d) causar daño al personal humanitario;*
- (e) obstaculizar el trabajo del personal humanitario;*
- (f) obstaculizar la prestación de asistencia humanitaria a los desplazados internos;*
- (g) robar, saquear o destruir los suministros humanitarios para los desplazados internos; y*
- (h) dar mal uso o abusar del uso de la asistencia humanitaria para las personas internamente desplazadas;*
- (i) ayudar o incitar a la comisión de cualquiera de los actos u omisiones especificados en los párrafos (a) a (h).”*

## **Precisando el contenido**

En un instrumento nacional, la ley y los encargados de formular políticas pueden querer:

1. Declarar que el desplazamiento arbitrario está prohibido y constituye un delito punible;
2. Establecer los motivos, las condiciones y los procedimientos para las evacuaciones de emergencia;
3. Establecer motivos, condiciones, normas y procedimientos para los desalojos.



### *¿Qué significa asistencia y protección?*

La asistencia es una responsabilidad primordial del gobierno y se refiere a proveer durante la crisis medidas de mitigación en forma de apoyo material y logístico para asegurar la sobrevivencia digna de las personas afectadas. La asistencia humanitaria generalmente incluye alimentos, agua, vivienda, atención sanitaria, saneamiento

y educación. Esas disposiciones pueden complementarse con una asistencia indirecta, como el apoyo a la infraestructura y la mejora de los servicios básicos en las zonas afectadas por los flujos de desplazados internos. Normalmente, la ayuda humanitaria se concibe como una medida de corto plazo para salvar vidas. Las situaciones de desplazamiento, sin embargo, son a menudo prolongadas, y un vínculo con medidas de desarrollo adecuadamente adaptado también puede ser esencial. Esto debería tener como objetivo asegurar que los miembros de las comunidades desplazadas puedan acceder a los medios de subsistencia y lograr la autosuficiencia, a fin de evitar la dependencia o superarla en los casos en que ésta se ha generado.

La protección de los desplazados internos es igualmente importante y es también una responsabilidad primaria del Estado. Los gobiernos están obligados a respetar los derechos de los desplazados internos; Prevenir, proteger y detener las violaciones cometidas contra ellos, incluidas las perpetradas por grupos insurgentes; actuar en contra de la discriminación; eliminar los obstáculos para que los desplazados ejerzan sus derechos, especialmente estableciendo un entorno propicio para el respeto de los derechos y el imperio de la ley. La protección de los derechos y la capacidad de ejercerlos son indispensables para el desarrollo humano y, como tales, esenciales para el logro de soluciones duraderas. Los derechos de los desplazados internos se definen en los Principios Rectores. La Convención de Kampala se basa en el reconocimiento de estos derechos y crea las obligaciones respectivas para las autoridades y otras entidades.

### *¿Existe una jerarquía en los derechos de los desplazados internos o todos ellos deben estar protegidos en todo momento?*

■ En general, no hay jerarquía en términos de los derechos de los desplazados internos. Más bien, los derechos humanos son indivisibles. En términos prácticos, sin embargo, garantizar la supervivencia es una prioridad absoluta durante la fase de emergencia de una crisis humanitaria, lo que puede significar que los derechos a la vida, la seguridad física, la alimentación, el agua y el saneamiento, el alojamiento, la atención sanitaria, la educación, la unidad familiar son prioritarios. Otros derechos adquieren igual relevancia en fases posteriores a la emergencia en el contexto del retorno u otras soluciones duraderas.

El instrumento nacional debe enfatizar que el objetivo general es restablecer y proteger toda la gama de derechos de los desplazados internos, porque los dere-

chos humanos proporcionan la protección mínima necesaria a las personas que se encuentran en peligro. Puede ser legítimo destacar la importancia particular de ciertos derechos durante la fase de emergencia, pero el restablecimiento y disfrute de todos los derechos sin discriminación es indispensable para lograr soluciones duraderas.

### ***Preguntas relacionadas***



*¿Qué significan los términos “enfoque basado en derechos” y “enfoque basado en necesidades”, y cuáles son las implicaciones para los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno?*

- Un enfoque basado en derechos coloca los derechos de los desplazados internos en el centro de los esfuerzos al brindar una respuesta de esfuerzos, mientras que un enfoque basado en las necesidades toma sus necesidades como punto de partida. Los dos enfoques no se excluyen mutuamente, sino que se refuerzan entre sí porque en la mayoría de los casos las necesidades específicas tienen derechos humanos equivalentes. Si los desplazados internos necesitan alimentos; por ejemplo, el derecho a la alimentación es el derecho humano correspondiente. Por lo tanto, los instrumentos nacionales pueden integrar un enfoque combinado basado en los derechos y en las necesidades.



*¿Qué implica una asistencia humanitaria adecuada?*

Para ser adecuada, la asistencia humanitaria debe ser:

- a. Disponible en cantidad y calidad suficientes;
- b. Accesible a todos los desplazados internos;
- c. Aceptable para los beneficiarios, teniendo en cuenta su cultura, edad, género y diversidad;
- d. Adaptado a las necesidades cambiantes en diferentes etapas del desplazamiento.

La asistencia humanitaria debe proporcionarse sin discriminación en función de las necesidades evaluadas. Si el gobierno no puede satisfacer las necesidades evaluadas, puede ser necesario apoyo internacional. Los enfoques participativos y basados en la comunidad pueden desempeñar un papel importante para garantizar la prestación eficaz de la asistencia.



## *¿Cómo pueden los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno promover la autosuficiencia de los desplazados internos?*

El desplazamiento puede socavar las capacidades tradicionales para obtener los medios de subsistencia, fomentando la dependencia de la asistencia humanitaria, que adicionalmente a menudo es limitada y costosa, especialmente cuando se enfrentan períodos prolongados. Los instrumentos nacionales sobre el desplazamiento interno pueden fomentar la autosuficiencia de los desplazados internos abordando cuestiones como el acceso equitativo a los servicios básicos, las competencias y capacidad, como la formación profesional, la enseñanza primaria y superior, y la creación de programas de aprendizaje y de subsistencia a pequeña escala durante el desplazamiento. Todas estas iniciativas deberían tener como objetivo promover la autosuficiencia sostenible permanente de los desplazados internos, lo cual es esencial para lograr soluciones duraderas.

### ***Precisando el contenido***

En un instrumento nacional, la ley y los encargados de formular políticas pueden querer:

1. Reconocer el derecho de los desplazados internos a solicitar y recibir asistencia humanitaria y a que sus derechos sean protegidos y ejecutados;
2. Comprometerse a colocar los derechos y las necesidades de los desplazados internos en el centro de los esfuerzos, de asistencia, de recuperación y de desarrollo;
3. Adoptar enfoques participativos y comunitarios cuando proceda;
4. Integrar medidas para apoyar la autosuficiencia de los desplazados internos.



### *¿Qué es el acceso humanitario?*

Cuando una situación de desplazamiento sobrepasa las capacidades nacionales y los recursos disponibles son insuficientes para satisfacer todas las necesidades de los desplazados internos, se requiere un apoyo externo complementario de las organizaciones internacionales. Estas organizaciones dependen del Estado que concede el acceso humanitario al territorio del Estado y a las zonas afectadas por el desplazamiento para prestar asistencia y protección. Tal acceso requiere el consentimiento del estado; Sin embargo, las organizaciones internacionales tienen derecho a ofrecer sus servicios de apoyo a los desplazados internos, y tales ofertas deben considerarse de buena fe y no deben rechazarse arbitrariamente por parte de las autoridades.

## **Preguntas relacionadas**

### *¿Qué normas internacionales abordan el acceso humanitario?*

Una amplia gama de leyes internacionales son relevantes para la cuestión del acceso humanitario. El derecho internacional humanitario, por ejemplo, exige a los Estados que permitan y faciliten el acceso rápido y sin trabas a los civiles necesitados en épocas de conflicto armado. el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone en el párrafo 1 del artículo 2 la obligación de los Estados de *“adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

(...)”. La Convención de Kampala exige que las autoridades nacionales soliciten asistencia internacional cuando los recursos disponibles sean inadecuados para proteger y ayudar a los desplazados internos (artículo 5 (6)), al igual que el Protocolo de Grandes Lagos (artículo 3, (10)).

### *¿Qué principios rigen la prestación de asistencia humanitaria por las organizaciones humanitarias internacionales?*

Las organizaciones humanitarias internacionales dentro de la disponibilidad de sus recursos, prestan asistencia y protección de conformidad con sus respectivos mandatos y en el marco de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, independencia e imparcialidad. En el desarrollo de sus actividades deben respetar la soberanía de los países en los que operan. Su adhesión a los principios humanitarios garantiza la integridad y la naturaleza apolítica de su labor.

#### **Obligaciones de las organizaciones humanitarias internacionales (Convención de Kampala, artículo 6)**

*“1. Las organizaciones internacionales y los organismos humanitarios cumplirán sus obligaciones en virtud del presente Convenio de conformidad con el derecho internacional y las leyes del país en que operen.*

*2. Al proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos, las organizaciones internacionales y los organismos humanitarios respetarán los derechos de esas personas de conformidad con el derecho internacional.*

*3. Las organizaciones internacionales y los organismos humanitarios estarán sujetos a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de los agentes humanitarios y velarán por el respeto de las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.”*

### ***Precisando el contenido***

En un instrumento nacional, la ley y los encargados de formular políticas pueden querer:

1. Reconocer el derecho de las organizaciones humanitarias internacionales y otras organizaciones a ofrecer sus servicios de apoyo a los desplazados internos y comprometerse a considerar esas ofertas de buena fe;
2. Comprometerse a solicitar asistencia internacional cuando las capacidades nacionales estén sobrecargadas y sean insuficientes para atender las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos;
3. Establecer criterios y procedimientos transparentes y sencillos para conceder un acceso humanitario rápido y sin obstáculos a las comunidades desplazadas;
4. Eliminar los obstáculos administrativos y jurídicos al acceso humanitario;
5. Comprometerse a respetar y proteger al personal humanitario, su transporte y bienes contra ataques, saqueos y otras formas de violencia, sin interferir con los principios humanitarios.



### ***¿Qué es una solución duradera?***

Los desplazados internos seguirán teniendo necesidades específicas y vulnerabilidades potenciales más allá del final de un conflicto o desastre. El Marco del IASC sobre Soluciones Duraderas para Las Personas Desplazadas Internamente establece que lograr soluciones duraderas es un proceso gradual. Puede decirse que se ha alcanzado una solución duradera cuando los desplazados internos *“ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección relacionadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por el hecho de haber sido desplazados”*. Se pueden lograr soluciones duraderas mediante:

- a. Reintegración sostenible en los lugares de origen de los desplazados internos (regreso);
- b. Integración local sostenible en zonas en las que los desplazados internos se han refugiado (integración local); o
- c. Integración sostenible en otra parte del país (asentamiento en otros lugares).



### ***Preguntas Relacionadas***

#### ***¿Debería priorizarse alguna de las soluciones duraderas?***

El retorno, la integración local o el establecimiento en otro lugar son igualmente válidos como opciones para los desplazados internos. El derecho de los derechos humanos les otorga el derecho de elegir libremente entre las tres opciones como

parte de los derechos a la libertad de circulación y de elección de residencia. Esto no significa que un gobierno no pueda promover una opción en particular, siempre que deje espacio para que los desplazados internos escojan uno de los otros. Nunca deben ser obligados a regresar o tomar otra alternativa de solución.

### ? *¿Si los desplazados internos regresan a sus lugares de origen, ¿significa esto que han encontrado una solución duradera?*

No se puede decir que los desplazados internos hayan logrado una solución duradera simplemente como resultado de su regreso. Su (re) integración sostenible es necesaria, deben resolverse las necesidades específicas de asistencia o protección relacionadas con su desplazamiento y deben poder ejercer sus derechos sin discriminación asociada al desplazamiento.

### ? *¿Puede limitarse el derecho a elegir una solución duradera? Por ejemplo, ¿se puede prohibir el regreso?*

El derecho a la libertad de circulación y a elegir su lugar de residencia significa que los desplazados internos pueden elegir regresar a sus lugares de origen o vivir en otro lugar del país. Restringir la elección de opciones de solución sólo es posible en circunstancias excepcionales prescritas por la ley, en las que es absolutamente necesario proteger la vida, la seguridad, la salud y la integridad de los afectados, y en la medida que exista una justificación igualmente importante y legítima.

### ? *¿Cómo pueden las autoridades nacionales apoyar mejor a los desplazados internos para lograr una solución duradera?*

Las autoridades nacionales son las principales responsables de apoyar a los desplazados internos en su búsqueda de una solución duradera. Como tales, deben garantizar que todas las PDI, incluidas las mujeres, los niños y las personas con necesidades especiales, estén:

- a. En una posición para tomar una decisión informada y voluntaria sobre la opción del establecimiento que quisieran perseguir;
- b. En capacidad de participar en la planificación y gestión de su solución duradera;
- c. En la posibilidad de tener acceso a servicios de asistencia y apoyo equitativos y pertinentes;
- d. Habilitados para participación en los procesos de paz y en los esfuerzos de consolidación de la paz cuando proceda.

Las autoridades deben monitorear y evaluar los progresos hacia el logro de soluciones duraderas cuidadosamente para que los obstáculos puedan ser identificados y superados.



### *¿Qué criterios determinan la medida en que se logran soluciones duraderas?*

Los siguientes criterios determinan el progreso de las PDI hacia soluciones duraderas:

- a. Protección, seguridad y libertad de circulación a largo plazo.
- b. Disfrute de un nivel de vida adecuado y sin discriminación;
- c. Acceso a medios de subsistencia y empleo;
- d. Mecanismos eficaces y accesibles para obtener la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad.

En muchos contextos de desplazamiento, los siguientes criterios también pueden ser relevantes:

- a. Acceso a documentación personal y de otro tipo sin discriminación;
- b. La reunificación familiar y el establecimiento del destino y el paradero de los familiares desaparecidos;
- c. Participación en asuntos públicos sin discriminación;
- d. Acceso a recursos eficaces y justicia.

El Marco del IASC sobre Soluciones Durables para los Desplazados Internos proporciona más detalles sobre estos criterios.

### ***Precisando el contenido***

En un instrumento nacional, la ley y los encargados de formular políticas pueden querer:

1. Reconocer explícitamente la responsabilidad primaria del gobierno nacional de permitir y apoyar soluciones duraderas;
2. Reconocer que encontrar una solución duradera es un proceso gradual y a menudo a largo plazo que sólo se logra cuando los desplazados internos ya no tienen una asistencia específica y las necesidades de protección vinculadas a su desplazamiento y puedan disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación alguna;
3. Comprometerse a respetar y proteger el derecho de los desplazados internos a tomar una decisión informada y voluntaria sobre su retorno, integración local o establecimiento en otro lugar dentro del país;

4. Establecer normas y criterios para apoyar a los desplazados internos en el proceso de lograr una solución duradera de conformidad con el Marco para soluciones duraderas de la IASC y establecer mecanismos para supervisar y evaluar sus progresos;
5. Identificar los ministerios, departamentos o unidades pertinentes a nivel nacional y local que tienen responsabilidades particulares para crear las condiciones propicias para soluciones duraderas y aclarar los mecanismos para asignar los recursos necesarios.



## Acerca de IDMC

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) es un líder mundial en el monitoreo y análisis de las causas, efectos y respuestas al desplazamiento interno. Para los millones de personas en todo el mundo forzados a huir dentro de su propio país como consecuencia del conflicto, la violencia generalizada, las violaciones de los derechos humanos y los peligros naturales, el IDMC aboga por mejores respuestas a los desplazados internamente, al tiempo que promueve el respeto a sus derechos humanos.

IDMC es parte del Consejo Noruego para Refugiados (NRC).

Internal Displacement Monitoring Centre  
Norwegian Refugee Council  
Chemin de Balexert 7–9  
CH-1219 Châtelaine (Geneva)  
Tel: +41 22 799 0700, Fax: +41 22 799 0701

**[www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)**

 [facebook.com/InternalDisplacement](https://facebook.com/InternalDisplacement)

 [twitter.com/idmc\\_geneva](https://twitter.com/idmc_geneva)

## Acerca del proyecto

El proyecto Brookings-LSE sobre el desplazamiento interno sigue siendo la voz principal en la promoción de respuestas eficaces al desplazamiento interno, tanto a nivel nacional como a nivel regional e internacional. Además, el proyecto también apoya el Relator de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos en el ejercer las responsabilidades de su mandato.

Proyecto Brookings LSE sobre el Desplazamiento Interno, The Brookings Institution,  
1775 Massachusetts Ave. NW  
Washington, DC 20036  
[www.brookings.edu/idp](http://www.brookings.edu/idp)