

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

I. Introducción

El Diálogo de este año explorará formas para abordar mejor la situación de las personas desplazadas internamente (PDI) y reafirmar el compromiso de la comunidad internacional para hacerlo. Éste tiene los siguientes objetivos generales:

- Conferir una mayor prioridad a la protección de las PDI en las agendas nacionales, regionales e internacionales;
- Analizar los desafíos que enfrentan estas poblaciones y las medidas que pueden ponerse en práctica para garantizar la igualdad de derechos;
- Dar reconocimiento a los Estados que han abordado sus situaciones de PDI, demostrando el impacto positivo que esto puede tener en las sociedades, y animar a otros a hacerlo;
- Estimular iniciativas para resolver las situaciones de PDI, especialmente las prolongadas, a través de un enfoque orientado a las soluciones, comunitario, centrado en los derechos humanos y reforzado con intervenciones de desarrollo; y
- Revitalizar alianzas con los Estados y otros actores para mejorar la protección de las PDI.

Este documento identifica algunos de los desafíos más importantes en la protección de las PDI y las lecciones aprendidas, y expone preguntas para guiar la discusión en las cuatro sesiones de trabajo.

II. Antecedentes

Las cifras mundiales de PDI han tocado su máximo histórico. De acuerdo con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por su sigla en inglés) a principios de 2013 se alcanzó la impactante cifra de 28,8 millones de personas que fueron desplazadas por conflictos y violencia en todo el mundo¹. Alrededor de 6,5 millones de ellas fueron desplazadas por primera vez, casi el doble que el año anterior. Cerca de 17,7 millones de PDI habrían recibido protección y asistencia del ACNUR. Aunque hemos presenciado tendencias positivas en relación con los retornos de PDI, se prevé que los conflictos en curso en varios países, como en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Malí y la República Árabe Siria, aumenten la cifra de PDI al terminar el año 2013. Las situaciones cíclicas o

¹ IDMC, Panorama mundial 2012: Personas internamente desplazadas a causa de conflictos y violencia, 29 de abril de 2013, disponible en inglés en www.internal-displacement.org/publications/2013/global-overview-2012-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence

prolongadas son una realidad devastadora para millones de PDI en todo el mundo. De casi 50 países con situaciones de desplazamiento interno, 15 son consideradas prolongadas.² También vale la pena señalar que, además de los 28,8 millones de personas desplazadas por conflictos, se estima que 32,4 millones de personas fueron recientemente desplazadas por desastres naturales repentinos.³

Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*⁴ representan el estándar normativo internacional para los esfuerzos en el abordaje los desplazamientos internos. Su importancia ha sido destacada por diversos organismos internacionales, entre ellos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005, los líderes de gobierno reconocieron unánimemente los Principios Rectores como un “importante marco internacional para la protección de los desplazados internos”. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo han reafirmado en repetidas ocasiones⁵. Además, los Principios han sido reconocidos por organismos regionales, como el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos y la Unión Africana. En África, el Protocolo de los Grandes Lagos sobre PDI requiere su inclusión en las legislaciones internas, y la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) se basa en los Principios⁶.

La protección debe tomar como punto de partida que las PDI son “titulares de derechos”. Debe promover el pleno e igualitario respeto de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, y reconocer las diversas necesidades, fortalezas y vulnerabilidades del individuo mediante un enfoque de edad, género y diversidad. La protección está fundamentada en la Carta Internacional de Derechos Humanos que incluye la *Declaración Universal de Derechos Humanos*,⁷ el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*⁸ y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.⁹ Mientras que la protección de los refugiados es *protección internacional*, la protección de las PDI se refiere *primordialmente al apoyo a la protección nacional*. En el caso del desplazamiento interno, mientras que los gobiernos están obligados a proteger los derechos de sus ciudadanos y residentes habituales, la comunidad internacional está llamada a apoyar estos esfuerzos.

Reconociendo los vacíos en la respuesta de la comunidad internacional a esta población, las Naciones Unidas comenzaron en 2005 amplias reformas para mejorar la coordinación y previsibilidad en situaciones

² *Ibid.*, pág.16.

³ Dado que la mayor parte del trabajo del ACNUR con PDI se desarrolla en situaciones de conflicto, este documento de trabajo se centra en tales contextos. Las estadísticas e información adicional sobre desplazamiento interno a causa de desastres naturales se pueden encontrar aquí: IDMC, Estimaciones mundiales de 2012 (2013), disponible en inglés en www.internal-displacement.org/publications/2013/global-estimates-2012-people-displaced-by-disasters.

⁴ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf.

⁵ Ver, por ejemplo: A/RES/66/165 de la AGNU, párr. 12 (2012); A/HRC/RES/23/8 (2013), párr. 12.

⁶ Convención de Kampala: www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7698. (*Traducción no oficial al español*)

⁷ Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III).

⁸ Asamblea General de la ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200 A (XXI).

⁹ Asamblea General de la ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200 A (XXI).

de PDI¹⁰. Se creó un mecanismo institucional e interagencial conocido como el enfoque de “grupo temático” para ayudar a llenar estos vacíos. Se estableció un grupo temático centrado en la protección para garantizar que la protección fuera un componente central y un elemento transversal de toda respuesta a las situaciones de desplazamiento interno. Se encomendó al ACNUR la dirección de este grupo a nivel mundial. Junto con estos esfuerzos, muchos Estados han realizado sustanciales progresos en el establecimiento de políticas y legislación específicas para PDI.

Sin embargo, el desplazamiento interno no está totalmente incluido en las esferas humanitarias y de protección. También está vinculado al desarrollo y la consolidación de la paz. Abordar la situación de las PDI es esencial para hacer avances en estas áreas.

III. Sesiones de trabajo

En este contexto, las sesiones de trabajo abordarán las siguientes cuatro áreas:

1. Protección de las PDI en situaciones de emergencia, especialmente en entornos urbanos y fuera de campamentos.
2. Promover soluciones duraderas: restauración de la paz y los derechos de las PDI.
3. Promulgación de instrumentos jurídicos y políticas para proteger a las PDI: experiencias y lecciones.
4. Fortalecimiento de las alianzas y la capacidad: ¿cómo podemos mejorar?

Bajo la orientación de los copresidentes, las sesiones de trabajo ofrecerán la oportunidad de profundizar el análisis y generar recomendaciones novedosas y con miras a futuro. El ACNUR ha invitado a diversos gobiernos, ONG, organismos de la ONU, expertos académicos, legales y locales para inaugurar cada sesión con observaciones, con el fin de ayudar a articular el debate. Durante las deliberaciones, se anima a todos los participantes a tener en cuenta el carácter puramente humanitario y apolítico del mandato y la labor del Alto Comisionado y el enfoque operativo del Diálogo.

En las siguientes secciones se desarrollan los temas del Diálogo y se exponen algunas cuestiones esenciales que los participantes podrían querer explorar. Los recursos relevantes están enumerados en cada sección y también se pueden encontrar en la página web del Diálogo <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/alto-comisionado/dialogo-del-alto-comisionado-sobre-los-desafios-de-la-proteccion>

Sesión 1. Protección de las PDI en situaciones de emergencia, especialmente en entornos urbanos y fuera de campamentos

El Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección en 2009 se centró en los refugiados en entornos urbanos, pero se solicitó un enfoque político específico con respecto a las PDI en zonas urbanas y fuera de campamentos. El Diálogo de este año ofrece la oportunidad de realizar un

¹⁰ Asamblea General de la ONU, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos: Informe del Secretario General*, 21 de marzo de 2005, A/59/2005, disponible en: www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4abcac272.

seguimiento. Dada la evolución de la respuesta interagencial a las situaciones de PDI, el ACNUR está desarrollando una política específica sobre PDI y se basará en el Diálogo de este año para sustentarla.

Debido a la densidad de población, las hostilidades armadas en las zonas urbanas, además de generar altos riesgos de seguridad e impedir el acceso a las poblaciones, producen más muertes y lesiones de civiles, así como la destrucción de la propiedad, provocando que muchas personas se desplacen internamente. Los violentos conflictos en Somalia y, recientemente, en la República Árabe Siria han tenido un impacto especialmente devastador en las ciudades, causando el desplazamiento interno masivo además de movimientos transfronterizos. Las intervenciones de emergencia pueden abordar las necesidades más acuciantes, pero los costos sociales y económicos del desplazamiento persisten más allá de la fase de emergencia y, si no se abordan de manera sistemática, pueden tener un impacto en la durabilidad de las soluciones disponibles. Una visión holística de los derechos de las PDI requiere la orientación hacia las soluciones desde el principio de la respuesta de emergencia y durante el desplazamiento.

Al menos la mitad de los países con PDI tienen pocos o ningún campamento formal o centros colectivos para las personas desplazadas por el conflicto y la violencia. Los campamentos pueden ofrecer acceso inmediato a la asistencia en tiempos de emergencia y pueden volverse necesarios por razones de seguridad en determinadas situaciones. Sin embargo, a largo plazo pueden fomentar el desarrollo de servicios paralelos, generar marginación y debilitar a las autoridades locales.

Vivir con familias de acogida o en un alojamiento privado o provisional en una comunidad de acogida es la norma para la gran mayoría de PDI, tanto en las ciudades como en las zonas rurales. Las comunidades de acogida, por lo tanto, desempeñan un rol decisivo en la asistencia a PDI. Muchas veces, son las primeras en responder, ofreciendo sus casas a los desplazados y permitiéndoles beneficiarse de los mecanismos de protección comunitarios, servicios locales y medios de vida sostenibles. Sin embargo, esto puede agotar los recursos locales y si las PDI reciben un apoyo especial, esto podría incitar la hostilidad. Aún queda mucho por hacer para garantizar la participación tanto de las PDI fuera del campamento como de las comunidades que las acogen.

Para muchas PDI, las zonas urbanas prometen una mayor seguridad, ya que las personas buscan seguridad en las multitudes y el anonimato, al igual que mejores oportunidades económicas en la economía informal. Al mismo tiempo, vivir en zonas urbanas también trae consigo la exposición a diversos elementos delincuenciales y la diaria lucha para satisfacer las necesidades básicas y acceder a los servicios. La violencia y la delincuencia urbanas están emergiendo como una nueva causa de los desplazamientos en tales zonas.

Si bien en los últimos años se han realizado muchos esfuerzos para entender mejor la situación de los refugiados en las ciudades, existe menos información disponible acerca de PDI en este tipo de entornos. Relativamente poca programación está diseñada para atender las necesidades específicas de PDI que se derivan directamente de su desplazamiento. Por otra parte, las ciudades son contextos operativos complejos para la prestación de protección y asistencia. Por ejemplo, la identificación de PDI es un desafío, especialmente cuando sus necesidades más visibles son similares a las de personas pobres en entornos urbanos. Aunque se ha avanzado mucho en el desarrollo de metodologías para la generación de perfiles en entornos urbanos, es necesario realizar más análisis para determinar las necesidades, vulnerabilidades y fortalezas particulares de las PDI en relación con sus comunidades de acogida. En algunas circunstancias,

las PDI prefieren mezclarse con la población pobre de los entornos urbanos en lugar de identificarse a sí mismas como PDI. Por lo tanto, las intervenciones de protección que incluyen a la comunidad o tienen un enfoque territorial se consideran más apropiadas y efectivas que las intervenciones orientadas exclusivamente a PDI.

Las instituciones gubernamentales también se ven gravemente perjudicadas por los conflictos, afectando su capacidad para establecer una respuesta de protección para los desplazados. Las autoridades de caseríos, pueblos y ciudades asumen la función de intervención inmediata, pero las capacidades locales suelen desbordarse rápidamente. Las disposiciones presupuestarias nacionales de emergencia con frecuencia no proporcionan a las autoridades locales los fondos adicionales necesarios para hacer frente a una afluencia de PDI. La sociedad civil, especialmente los líderes o comunidades religiosas locales, también es una importante fuente de apoyo para responder a las situaciones de desplazamiento interno.

Son particularmente complejas las situaciones en las cuales no son claras las funciones y responsabilidades de las autoridades nacionales y locales respecto a los desplazados. La multiplicidad de interlocutores y una toma de decisiones poco clara pueden frenar considerablemente la respuesta de emergencia para PDI. Las técnicas de mapeo de las relaciones de poder y los grupos de interés son herramientas útiles para comprender mejor el contexto local.

Preguntas a considerar:

Sobre la protección de PDI en situaciones de emergencia:

1. ¿De qué manera las intervenciones internacionales pueden ofrecer más apoyo a los esfuerzos nacionales de respuesta, incluyendo las soluciones?
2. ¿De qué manera se puede integrar mejor la protección en todas las intervenciones y servicios proporcionados a PDI, en particular al inicio de una situación de emergencia?
3. ¿Cómo se puede garantizar un enfoque de edad, género y diversidad desde el principio?
4. ¿Cuáles prácticas innovadoras y exitosas han dado resultados de protección para las PDI más vulnerables?
5. ¿Cómo se puede atender mejor las necesidades de grupos marginados (que, dependiendo de la situación, pueden incluir a poblaciones indígenas, minorías étnicas y personas apátridas)?

Sobre PDI que están en zonas urbanas y fuera de campamentos:

1. ¿Hasta qué punto el enfoque de las políticas del ACNUR sobre refugiados urbanos también pueden ser aplicables a las PDI?
2. ¿Cómo se puede mejorar la identificación de PDI que están en entornos urbanos y fuera de campamentos?
3. ¿Cómo se pueden mejorar los servicios para PDI que no están en campamentos?

4. ¿De qué manera la acción para satisfacer las necesidades específicas de protección durante el desplazamiento, por ejemplo, aquellas de mujeres y niñas, puede combinarse con un enfoque comunitario y territorial de protección?

Herramientas y directrices pertinentes:

Grupo de Trabajo del Grupo Temático Mundial de Protección, *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo de 2010:

http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/news_and_publications/IDP_handbook_ES.pdf

Manual Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria 2011 (rev.)

www.sphereproject.org/sphere/es

Institución Brookings – Proyecto de Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, *De la responsabilidad a la respuesta: Evaluación de los enfoques nacionales en los desplazamientos internos*. Disponible en inglés.

<http://www.brookings.edu/~media/events/2011/12/05%20responsibility%20response/from%20responsibility%20to%20response%20nov%202011doc.pdf>.

Servicio conjunto interinstitucional de elaboración de perfiles de PDI, disponible en inglés:

www.jips.org

Grupo Temático de Coordinación y Gestión de Campamentos, *Kit para la gestión de campamentos*:

http://www.nrc.no/arch/_img/9444936.pdf.

Grupo de Trabajo del Grupo Temático Mundial de Protección, *La protección como centro de la acción humanitaria: Estudio sobre la financiación de la protección en emergencias humanitarias complejas*, 17 de septiembre de 2013, disponible en inglés:

www.globalprotectioncluster.org/assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf

Sesión 2. Promover soluciones duraderas: restauración de la paz y los derechos de las PDI

La salida estratégica de las intervenciones humanitarias no puede ser equiparada con el logro de soluciones. La ausencia de inversiones en el desarrollo aumenta el riesgo de que las PDI sean desplazadas por segunda o, incluso, tercera vez (por ejemplo, debido a desalojos forzados, falta de fondos para vivienda o inseguridad) o que se asienten en comunidades y condiciones frágiles (por ejemplo, barrios marginales en zonas urbanas). Una eficaz programación de desarrollo puede contribuir a la protección de las PDI y a abordar las causas originarias de los conflictos. El compromiso y la promoción constantes son necesarios para que la protección no se “pierda en la transición”.

La resolución del desplazamiento interno es un proceso gradual y complejo. El retorno o el asentamiento local de las PDI no resuelven las necesidades de la población y no necesariamente indican que las causas originarias de los desplazamientos hayan sido afrontadas. Un mayor deterioro de la situación puede evitarse con voluntad política, capacidad institucional y apoyo internacional. Desafortunadamente, no siempre se

dan estas condiciones y el deterioro de la situación con el paso del tiempo suele ser una realidad. El principal impedimento para el logro de soluciones para PDI suele ser la falta de voluntad o capacidad para hacer frente a las causas originarias. La resolución del desplazamiento interno, especialmente cuando dicho desplazamiento es masivo, debe ser un componente esencial de cualquier proceso de paz.

Como ciudadanos o residentes habituales de los países en donde son desplazadas, las PDI pueden encontrar una solución duradera mediante el retorno y la reintegración, la integración local en sus áreas de desplazamiento o asentándose en otras partes del país. El desarrollo de soluciones, sin embargo, debe ser adaptado a las necesidades de la población afectada. Para muchas PDI que son pastores u otro tipo de nómadas, por ejemplo, es posible que las opciones de asentamiento no proporcionen una solución duradera. Volver a su antigua forma de vida y al espacio vital habitual, en lugar de asentarse en otra parte dentro de su país, suele ser la solución que prefieren. En muchos países, las PDI optan por integrarse localmente en zonas urbanas, con frecuencia mezclándose con la población pobre de áreas urbanas y viviendo con el constante riesgo de desalojo.

La participación activa de las PDI en la toma de decisiones y la planificación de las soluciones duraderas es el más importante garante de sostenibilidad, pero también lo es la voluntad de las autoridades nacionales y locales de posibilitar y apoyar esta participación de manera activa.

Cuando los desplazados ya no viven en asentamientos y se han trasladado voluntariamente o han sido obligados a trasladarse a otros tipos de alojamientos –o cuando existe una política oficial para eliminar los indicios del desplazamiento pasado– el apoyo de las autoridades nacionales es especialmente importante. Cuando las PDI se establecen en zonas urbanas existe el riesgo de que las necesidades derivadas de su desplazamiento puedan volverse menos visibles y considerarse menos apremiantes. Los enfoques comunitarios pueden abordar algunas de estas necesidades. Sin embargo, se debe prestar especial atención a cuestiones derivadas del desplazamiento como la pérdida de la propiedad y la documentación personal; la separación familiar; el trauma y la pérdida de opinión política. Por ejemplo, el progreso hacia la seguridad de la tenencia de la vivienda y la resolución de los conflictos por la tierra son factores esenciales para las soluciones, al igual que las medidas para afrontar la apropiación de tierras y la presencia de artefactos explosivos sin detonar.

La implementación de objetivos políticos de corto plazo para cumplir con acuerdos de paz y satisfacer las necesidades acuciantes, con frecuencia hace que la programación específica para PDI se vuelva una prioridad secundaria para muchos gobiernos y actores de desarrollo. La clave del éxito es el reconocimiento por parte de todos los actores de que no puede haber paz duradera o desarrollo sostenible si las necesidades de las PDI son ignoradas.

Un elemento esencial de todo proceso de paz o plan de soluciones exitosos es la participación de las propias PDI, así como la interacción con las comunidades en las cuales se establecen, ya sea a su retorno o después de la reubicación. Los métodos para empoderar a las PDI y a los grupos comunitarios para que participen de manera significativa en la planificación de las soluciones deben seguir desarrollándose de modo que sus necesidades y perspectivas se tengan en cuenta desde las primeras etapas.

Cuando la privación arbitraria de la nacionalidad y la apatridia son las causas del conflicto y el desplazamiento forzado, las soluciones duraderas requerirán la restitución de la nacionalidad. Con

frecuencia, la acción requerida incluirá la reforma de las leyes o políticas sobre nacionalidad, así como la simplificación de los procedimientos para la confirmación de la nacionalidad y la emisión de documentos de identidad. El Mandato del ACNUR respecto a la apatridia es relevante en este contexto y la Oficina puede brindar asistencia técnica a los Estados en este ámbito.

El Marco de soluciones duraderas para PDI del Comité Permanente entre Organismos (IASC) expone los principales criterios para el logro de las soluciones duraderas:

- seguridad personal y pública a largo plazo, y libertad de circulación;
- acceso a los derechos de subsistencia digna y servicios básicos;
- acceso al empleo y medios de vida;
- restauración de la vivienda, la tierra y la propiedad;
- acceso a documentación personal y de otra índole;
- reunificación familiar;
- derechos de participación; y
- acceso a recursos efectivos y a la justicia.

Como dejan claro estos criterios, las soluciones van más allá de lo que los actores humanitarios pueden proporcionar. El desplazamiento debe ser abordado en la planificación estratégica, el presupuesto y las prioridades (como agricultura, infraestructura y educación) nacionales de desarrollo. En apoyo a los gobiernos, el ACNUR y otros actores humanitarios involucrados en la protección y respuesta para PDI suelen enfrentarse con deficiencias en el apoyo al desarrollo, requiriendo inversiones en áreas tales como la construcción de viviendas o escuelas, el mejoramiento de los medios de vida sostenibles, la preparación de un censo nacional y la formación de la policía.

El logro de soluciones duraderas sigue siendo un reto para los actores humanitarios, de desarrollo, derechos humanos y consolidación de la paz. La colaboración práctica en las soluciones para PDI sigue siendo *ad hoc* y desigual, a pesar de los esfuerzos del grupo sectorial interinstitucional sobre recuperación temprana. Por lo tanto, se necesitan alianzas sostenibles en todos los sectores para crear las condiciones para desarrollar soluciones duraderas. Una perspectiva de derechos humanos puede ayudar a tender puentes entre las diversas disciplinas y superar las diferencias institucionales. Este es el sentido del marco sobre las soluciones duraderas del Secretario General, en el cual se establecen las prioridades y responsabilidades en relación con las soluciones duraderas y se encomienda un papel explícito a los Coordinadores Residentes (CR) y Coordinadores Residentes/Humanitarios (CR/CH), apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR como agencias coordinadoras a nivel mundial de los grupos sectoriales de recuperación temprana y protección. El apoyo de los donantes a través de acuerdos de financiación flexibles es fundamental para el fortalecimiento de tales alianzas.

El ACNUR, siendo la agencia con el mandato de protección, desempeña una función esencial en el apoyo a las soluciones duraderas. Si bien se reconoce que las soluciones para PDI son distintas de aquellas para refugiados, en la realidad las soluciones para los dos grupos suelen estar estrechamente entrelazadas. Si las PDI siguen sin obtener una solución, esto puede ser un indicador de lo que los refugiados encontrarán a su regreso. Por ejemplo, si las PDI no vuelven a cierta área debido a que la inseguridad prevalece, es poco probable que se pueda garantizar el retorno de los refugiados en condiciones seguras y dignas. Del mismo modo, si las PDI intentan integrarse localmente en zonas urbanas pero se enfrentan a la discriminación y a

constantes desahucios, el asentamiento sostenible para los refugiados que retornan es poco probable. De ahí que se requiera cuidado para evitar que los ex refugiados se conviertan en PDI tras la repatriación a su país de origen. Por todo ello, las soluciones necesitan un enfoque integral.

Preguntas a considerar:

1. ¿De qué manera los actores humanitarios pueden diseñar sus intervenciones y estructuras de coordinación con el fin de servir de apoyo al gobierno y al actor de desarrollo que trabaja en las respuestas y soluciones para PDI desde las primeras etapas de una emergencia?
2. ¿Cuáles son los obstáculos para la participación de las PDI en la planificación nacional de desarrollo, las soluciones duraderas y los procesos de paz, y de qué manera todos los actores pueden implementar mejor los enfoques participativos?
3. ¿Qué pueden hacer los actores humanitarios y la sociedad civil para alentar a los gobiernos nacionales, los actores internacionales de desarrollo y los donantes a hacer frente a los obstáculos para el logro de soluciones duraderas para PDI como prioridades nacionales más allá de la fase de emergencia?
4. Analizando las respuestas urbanas y rurales al desplazamiento, ¿se pueden deducir lecciones diferentes que deban influir en la planificación posterior a la crisis y el establecimiento de prioridades?
5. ¿De qué manera el ACNUR y otros actores humanitarios pueden retirar gradualmente sus intervenciones sin crear un vacío en la protección de PDI? ¿Qué implica el papel de “proveedor de último recurso” en el contexto de las soluciones duraderas?

Herramientas y directrices pertinentes:

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo de 2010:

www.globalprotectioncluster.org/assets/files/news_and_publications/IDP_handbook_ES.pdf

Marco conceptual del IASC sobre soluciones duraderas para desplazados internos, abril de 2010, disponible en inglés:

www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2010/4/durable%20solutions/04_durable_solutions.PDF

Decisión No. 2011/20 del Secretario General de la ONU sobre el Marco para poner fin al desplazamiento después de los conflictos, 4 de octubre de 2011, disponible en inglés:

<http://www.refworld.org/docid/5242d12b7.html>

Sesión 3: Promulgación de instrumentos jurídicos y políticas para proteger a las PDI: experiencias y lecciones

Marco jurídico

Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* establecen que las PDI no solo son beneficiarias de la asistencia humanitaria, sino que también son titulares de derechos. También afirman que la protección de las PDI y el desarrollo de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno son responsabilidad de los Estados. Los *Principios Rectores* se basan en el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional. Los tratados y normas regionales son complementos importantes de las normas internacionales. Como se mencionó anteriormente, la esencia de los *Principios rectores* se refleja en los instrumentos sobre PDI, en particular la Convención de Kampala.

En situaciones de conflicto armado también se aplicará el derecho internacional humanitario (DIH) y las PDI recibirán el mismo tipo de protección ofrecida a todos los civiles. Las obligaciones del DIH incluyen: prohibición de atacar a la población civil y sus bienes; prohibición del desplazamiento forzado a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas; y paso libre de la asistencia humanitaria y acceso rápido y sin obstáculos a las PDI. Además, el CICR ha identificado una serie de normas de derecho internacional consuetudinario que se aplican específicamente a las poblaciones desplazadas.

Instrumentos nacionales

Tener un instrumento nacional sobre desplazamiento interno proporciona una base común desde la cual abordar el desplazamiento de manera sistemática y estratégica, eliminando los enfoques *ad hoc*. Tales instrumentos son particularmente importantes en el contexto de las soluciones duraderas. En el desarrollo de instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno, los procesos consultivos ayudan a conseguir un amplio compromiso de todos los actores interesados. Por ejemplo, Kenia aprobó en 2012 la Ley sobre la prevención, protección y asistencia a los desplazados internos y las comunidades afectadas, después de más de dos años de amplias consultas y desarrollo de políticas para llegar a un consenso.

Cada vez más Estados han desarrollado instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno o están en proceso de hacerlo. Para países como Afganistán, la República Democrática del Congo, Georgia, Filipinas y Yemen, el desarrollo de legislación sobre desplazados internos se ha convertido en una prioridad nacional. En los países signatarios del Protocolo de los Grandes Lagos sobre Protección y Asistencia a los Desplazados Internos de 2006 o la Convención de Kampala, la elaboración de legislación sobre desplazamiento interno es una obligación. Apoyar a los Estados en el desarrollo de leyes y políticas en consonancia con estos instrumentos debe ser una gran prioridad para la comunidad internacional.

Sin embargo, los Estados suelen enfrentar dos grandes desafíos. El primero es que el desarrollo de una política o ley nacional sobre PDI es un proceso exigente, mientras que la capacidad requerida con frecuencia es limitada. El segundo y mayor desafío sigue siendo la aplicación efectiva de esta legislación y política nacional al desplazamiento interno.

El ACNUR, en colaboración con las pertinentes organizaciones internacionales, las ONG y la Oficina del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, desempeña una función de apoyo asesorando a los Estados sobre el desarrollo de sus leyes y políticas sobre PDI. El ACNUR y otros miembros de los grupos sectoriales nacionales de protección están especialmente adaptados para brindar este apoyo debido a su extendida presencia en el terreno y al contacto diario con las comunidades desplazadas.

Preguntas a considerar:

1. ¿Cuáles son las buenas prácticas para la adopción e implementación de leyes y políticas sobre el desplazamiento interno?
2. Dado que las PDI son nacionales o residentes habituales y están protegidas por leyes y políticas que no son específicamente sobre desplazamiento, ¿en qué puntos del ciclo de desplazamiento es más útil una política específica para PDI?
3. ¿De qué manera las comunidades desplazadas pueden ser incluidas en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades en sus áreas de desplazamiento?
4. ¿Qué papel puede y debe desempeñar la sociedad civil en el desarrollo de políticas y leyes sobre PDI, a fin de garantizar que las respuestas inclusivas al desplazamiento sean la norma?
5. ¿De qué manera el desarrollo y la aplicación de políticas para PDI pueden utilizarse para apoyar la prevención de nuevos desplazamientos?

Herramientas y directrices pertinentes:

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, febrero de 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2):
www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf

Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), que entró en vigor el 6 de diciembre 2012:
www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7698

Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, *Protocolo sobre Protección y Asistencia a los Desplazados Internos*, 30 de noviembre de 2006, disponible en inglés:
www.refworld.org/pdfid/52384fe44.pdf

UIP/ACNUR, *Manual para Parlamentarios. Desplazamiento interno: Responsabilidad y acción*, octubre de 2013, disponible en inglés:
www.unhcr.org/525bee0c9.html

Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *La protección de los desplazados internos: Manual para legisladores y políticos*, octubre de 2008, disponible en inglés:

www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/10_internal_displacement_manual.pdf.

Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC), Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y Proyecto de Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, *Instrumentos nacionales sobre desplazamiento interno: guía para su desarrollo*, 2013. Disponible en inglés:

www.refworld.org/docid/5242d02d4.html

Sesión 4. Fortalecimiento de las alianzas y la capacidad: ¿cómo podemos mejorar?

La mejora de las respuestas al desplazamiento interno demanda un enfoque holístico, requiriendo que los actores humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz trabajen de cerca con las autoridades nacionales, la sociedad civil y las propias comunidades. Cada vez se reconoce más la necesidad de ver el desplazamiento no sólo como un desafío humanitario, sino también como un desafío para el desarrollo sostenible, lo que requiere de alianzas innovadoras y enfoques creativos. La Agenda para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas ofrece una oportunidad para garantizar que se dedique más atención y recursos para abordar y resolver las situaciones de PDI.

Dados los actuales números y magnitud de las crisis, se prevé que el número de PDI en todo el mundo continuará aumentando en los próximos años, lo que requiere una renovada y fortalecida coordinación para abordar tanto las situaciones nuevas como las prolongadas. La coordinación es una responsabilidad compartida y necesaria para una respuesta eficaz. Se invita a los participantes de esta sesión de trabajo a compartir sus puntos de vista sobre cómo puede la comunidad internacional trabajar mejor en conjunto con los Estados y todos los demás actores para mejorar la protección de las PDI y alcanzar soluciones. Esta sesión también alentará las sugerencias sobre cómo las alianzas entre un espectro más amplio de actores pueden revitalizar y mejorar aún más las respuestas a las situaciones de PDI.

Preguntas a considerar:

1. ¿Qué pueden hacer los gobiernos para fomentar el aprendizaje a través de las fronteras y para garantizar que la protección sea fundamental para la planificación y la preparación de contingencia?
2. ¿Qué pueden hacer los actores humanitarios para ir más allá de la comunidad humanitaria en búsqueda de alianzas más sistemáticas y eficaces?
3. ¿Qué puede hacer el ACNUR, como organismo coordinador del grupo sectorial de protección a nivel mundial, para apoyar los proyectos de las agencias participantes?
4. ¿Qué pueden hacer las ONG para facilitar y fortalecer las alianzas como miembros de grupos sectoriales de protección?

Herramientas y directrices pertinentes:

IASC, *Nota de orientación sobre el uso del enfoque de grupos temáticos para el fortalecimiento de la respuesta humanitaria*, 24 de noviembre de 2006, disponible en inglés:

www.globalprotectioncluster.org/assets/files/about_us/IASCGN_using_the_Cluster_Approach_to_Stengten_Humanitarian_Response_24NOV2006-EN.pdf

Plataforma Humanitaria Mundial, *Principios de asociación: Declaración de compromiso*, 12 de julio de 2007:

http://www.globalhumanitarianplatform.org/doc00002632_es.doc

IASC, *Protocolos de la Agenda Transformativa*, diciembre de 2012, disponible en inglés:

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>

Seminario del Grupo Temático Mundial sobre Protección: “*Protección en crisis humanitarias: Recomendaciones al Grupo de Trabajo del SG en seguimiento al Informe del Panel de Revisión Interno sobre la Acción de la ONU en Sri Lanka*”, 15 de marzo de 2013, disponible en inglés:

www.globalprotectioncluster.org/assets/files/news_and_publications/GPC_Seminar_Summary_Conclusions_Recommendations_EN.pdf

ACNUR, *Nota sobre alianzas para la promoción de la protección*, junio de 2013, disponible en inglés:

www.icvanetwork.org/node/6315

Good Humanitarian Donorship, *Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria*, 17 de junio de 2003:

http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/ES-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx.