



# Asamblea General

Distr. general  
18 de abril de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

35º período de sesiones

6 a 23 de junio de 2017

Tema 3 de la agenda

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

## **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos**

### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe en el que se detallan las actividades realizadas por el anterior Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, durante el período que se examina y hasta la finalización de su mandato el 31 de octubre de 2016. Se presentan también las actividades realizadas desde entonces por la nueva Relatora Especial, Cecilia Jiménez-Damary, que tomó posesión el 1 de noviembre de 2016, así como sus métodos de trabajo y sus prioridades estratégicas.



## Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Actividades del anterior Relator Especial .....	3
A. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas .....	3
B. Cooperación con las organizaciones internacionales y regionales.....	4
C. Visitas realizadas durante el mandato .....	4
III. Actividades preliminares y hoja de ruta para los próximos tres años.....	8
A. Métodos de trabajo .....	8
B. Prioridades estratégicas y actividades iniciales .....	9
IV. Prioridades temáticas.....	13
A. Fortalecimiento de la participación de los desplazados internos .....	14
B. Velar por la inclusión de los desplazados internos en los procesos de justicia de transición .....	15
C. Mejora de la protección de los niños desplazados internos .....	16
D. Fomentar el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los desplazados internos.....	17
E. Aumentar la atención que se presta a los factores olvidados que impulsan los desplazamientos internos .....	18
1. Desplazamientos inducidos por el desarrollo .....	18
2. Desplazamiento inducido por la violencia generalizada.....	18
V. Conclusiones .....	19

## I. Introducción

1. El presente informe es el primero que presenta la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary. Se presenta de conformidad con la resolución 32/11 del Consejo de Derechos Humanos. La Relatora Especial fue nombrada por el Consejo durante su 33<sup>er</sup> período de sesiones y tomó posesión de su mandato el 1 de noviembre de 2016.

2. El informe contiene una reseña de las actividades realizadas por el anterior titular del mandato, Chaloka Beyani, desde que presentara su último informe al Consejo de Derechos Humanos, en junio de 2016 (A/HRC/32/35). En la segunda parte, la Relatora Especial presenta un breve resumen de las actividades que ha realizado hasta la fecha. También esboza sus prioridades estratégicas y las prácticas que guiarán su trabajo durante su mandato, así como las cuestiones temáticas que constituirán el centro de su labor hasta 2019.

3. La Relatora Especial rinde homenaje a los logros de sus predecesores, que han dejado un legado de normas esenciales para la protección de los desplazados internos y una mayor concienciación a nivel mundial acerca de su situación. Han dirigido la elaboración de normas clave sobre la protección de los desplazados internos, han proporcionado recomendaciones y recursos valiosos y han ayudado a alumbrar nuevos enfoques de la protección de las personas desplazadas. Han demostrado la necesidad de la existencia del mandato que, si cuenta con el apoyo y los recursos suficientes, seguirá siendo la voz de los desplazados internos y promoviendo sus derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a los Estados que han prestado asistencia al mandato y espera lograr un apoyo más amplio y continuo de otros países en todas las regiones.

## II. Actividades del anterior Relator Especial

4. En su resolución 32/11, el Consejo de Derechos Humanos encargó al Relator Especial que abordase el problema de los desplazamientos internos, en particular incorporando los derechos humanos de los desplazados internos en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, trabajando con miras a intensificar la respuesta internacional a los desplazamientos internos, participando en la promoción y la acción internacionales coordinadas para mejorar la protección y el respeto de los derechos humanos de esas personas, y prosiguiendo e intensificando el diálogo con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales y otros actores pertinentes.

### A. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas

5. El anterior Relator Especial siguió promoviendo la incorporación de los derechos humanos de las personas desplazadas en el sistema de las Naciones Unidas y en toda la comunidad dedicada a la asistencia humanitaria. Su participación en el Comité Permanente entre Organismos, a nivel de funcionarios principales, resultó fundamental a ese respecto, ya que ayudó a establecer y potenciar los planteamientos de colaboración y unos fuertes vínculos con organismos importantes de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales y con la sociedad civil.

6. El anterior Relator Especial participó en la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Turquía en mayo de 2016; en la serie de sesiones sobre asuntos humanitarios del Consejo Económico y Social, en junio de 2006; y en una mesa de alto nivel celebrada en Costa Rica en julio de 2016, que culminó en un llamamiento en favor de una respuesta multisectorial de alcance regional global para hacer frente a los desplazamientos forzados en Centroamérica; y en la sesión de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, en septiembre de 2016.

## B. Cooperación con las organizaciones internacionales y regionales

7. El anterior Relator Especial mantuvo sus contactos con la Unión Africana para promover la ratificación y aplicación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Instó a los Estados de África que aún no lo habían hecho a que ratificasen la Convención. Hizo hincapié en que era importantísimo pasar a una fase operacional, con el apoyo de una conferencia de los Estados partes, según se contemplaba en la Convención, que debía aprobar una hoja de ruta sobre la presentación de informes por los Estados y sobre la supervisión de la aplicación. La primera Conferencia de los Estados Partes se celebró del 3 al 5 de abril en Harare (véase el párr. 43). El anterior Relator Especial también informó al Consejo de Europa, en septiembre de 2016, sobre sus misiones a Ucrania, Serbia y Kosovo<sup>1</sup> y Georgia.

## C. Visitas realizadas durante el mandato

### *Burundi*

8. El anterior Relator Especial realizó una visita de trabajo a Burundi del 18 al 20 de abril de 2016. Pidió que la situación de las personas desplazadas se abordase como un problema humanitario y se desvinculase de la política y, en particular, subrayó la importancia que revestía garantizar la seguridad y la libertad de circulación de la población. Se refirió a la necesidad de fortalecer la respuesta humanitaria a los desplazamientos internos que estaban teniendo lugar como consecuencia de la crisis en curso con el fin de brindar una protección y una asistencia adecuadas a los desplazados internos, especialmente las mujeres, los niños y las personas de edad. Eso brindaría también una oportunidad para atender las demás necesidades humanitarias de las personas que se encontraban en situaciones de desplazamiento prolongado, en particular en relación con la vivienda y el acceso al cuidado de la salud. Hizo hincapié en la necesidad de adoptar planteamientos orientados a la búsqueda de una solución duradera para los desplazados internos desde el principio de las crisis de desplazamiento mediante una respuesta centrada en la protección y la asistencia, al tiempo que se intensificaban los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida y buscar soluciones duraderas para las personas desplazadas durante un tiempo prolongado como consecuencia de los conflictos y desastres.

9. Destacó que la responsabilidad fundamental en cuanto a la protección y la asistencia a los desplazados internos incumbía al Gobierno del país afectado y, por tanto, alentó a las autoridades a que adoptasen la Convención de Kampala y estableciesen un marco jurídico para los desplazamientos internos.

### *República Democrática del Congo*

10. El anterior Relator Especial realizó una visita de trabajo a la República Democrática del Congo del 21 al 26 de abril de 2016. A la luz de la decisión adoptada por el gobierno provincial de ir cerrando progresivamente todos los campamentos de personas desplazadas en Kivu del Norte, el objetivo principal era asegurarse de que los campamentos se cerrasen de manera ordenada, en un marco de pleno respeto de las normas internacionales, incluida la Convención de Kampala, y con un planteamiento estratégico encaminado a la búsqueda de soluciones duraderas. Expresó su profunda preocupación por los persistentemente altos niveles de violencia y de vulneración de los derechos humanos y condenó los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles, incluidas las personas desplazadas, la violencia sexual generalizada, el reclutamiento y la utilización de niños por las partes en conflicto y el desplazamiento forzoso de millares de personas. Hizo hincapié en la necesidad de exigir cuentas a los responsables. Los desplazados internos vivían en condiciones lamentables, con escaso acceso al agua potable o servicios de cuidado de la salud, con inseguridad alimentaria, y sin acceso a la enseñanza para los niños.

<sup>1</sup> Toda referencia a Kosovo en el presente documento deberá interpretarse de plena conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

11. El anterior Relator Especial recomendó al Gobierno que siguiera trabajando en la aprobación de una ley sobre el desplazamiento interno y una política y un plan de acción para su aplicación, con el apoyo de la comunidad internacional. También instó a las autoridades a que intensificaran sus esfuerzos por promover la integración de las necesidades de las personas desplazadas en los planes e intervenciones orientados al desarrollo.

#### *El Salvador*

12. El anterior Relator Especial realizó una visita de trabajo a El Salvador del 11 al 14 de agosto de 2016 como parte de una visita a la región. Observó que el desplazamiento interno que estaba teniendo lugar en el triángulo septentrional de Centroamérica debido a varias causas, incluidos los desplazamientos desencadenados por la violencia generalizada relacionada con las bandas y con la delincuencia, había tenido un impacto devastador en las vidas de los afectados y requería una actuación preventiva y la adopción de medidas para proteger los derechos de las personas desplazadas. Su visita representaba una oportunidad única para iniciar consultas con representantes del Gobierno y otros interesados acerca de los problemas que se planteaban a la hora de proporcionar asistencia a los desplazados internos. Acogió con beneplácito la voluntad del Gobierno de llevar a cabo un estudio para caracterizar a la población desplazada en El Salvador con miras a elaborar propuestas concretas sobre cómo abordar ese problema en el país. El Gobierno extendió posteriormente una invitación a la actual Relatora Especial para que realizase una visita oficial al país en agosto de 2017.

#### *Honduras*

13. El anterior Relator Especial realizó una visita de seguimiento a Honduras del 15 al 17 de agosto de 2016. La visita aportó una nueva oportunidad para examinar iniciativas tendientes a prevenir y dar respuesta a los desplazamientos internos y poner en práctica las recomendaciones contenidas en su anterior informe (A/HRC/32/35/Add.4), elaborado tras la misión que realizó en el país en noviembre de 2015. Encomió al Gobierno por las medidas adoptadas con el fin de establecer un marco jurídico para la protección de las personas desplazadas y penalizar el delito del desplazamiento relacionado con la actividad de las bandas delictivas, así como para facilitar protección y asistencia a corto plazo a las personas desplazadas sobre la base de las recomendaciones que se formulaban en su informe. Instó al Gobierno de Honduras a que siguiera trabajando en el fortalecimiento de dichas medidas, sin olvidar la asignación de recursos presupuestarios suficientes con ese fin.

#### *México*

14. El anterior Relator Especial realizó una visita de trabajo a México los días 18 y 19 de agosto de 2016 con el fin de entablar consultas con los interesados sobre los problemas relacionados con la protección y la asistencia a las personas desplazadas. Mantuvo conversaciones con el Senado acerca de las posibilidades de establecer un marco normativo e institucional para la protección de los desplazados internos, teniendo en cuenta las enmiendas de la Constitución recientemente aprobadas. Acogió con agrado la voluntad del Gobierno de realizar un estudio de las diversas formas de desplazamiento a fin de allanar el camino para la adopción de medidas concretas.

#### *Nigeria*

15. El anterior Relator Especial realizó una visita oficial a Nigeria del 23 al 26 de agosto de 2016. La visita se centró en la situación en la parte nororiental del país, afectada por las actividades insurgentes de la Jama'atu Ahlus-Sunna Lidda'Awati Wal Jihad (Boko Haram), desde 2009. Las actividades de los insurgentes y las actividades del Gobierno para combatirlos han supuesto la muerte de millares de personas y el desplazamiento de cerca de dos millones. A medida que se han ido recuperando áreas como resultado de las sucesivas ofensivas, se ha comenzado a revelar en su plenitud el alcance de la crisis humanitaria, con graves problemas de malnutrición e inseguridad alimentaria que amenazan la vida de muchos millares de personas. Resulta imprescindible garantizar que los alimentos, refugios,

atención médica, agua, sistemas de saneamiento y otros servicios esenciales lleguen urgentemente a las personas desplazadas. Garantizar la protección de las personas desplazadas vulnerables, muchas de ellas traumatizadas por la violencia, debe ser una preocupación fundamental.

16. El descubrimiento de pruebas fidedignas de violaciones generalizadas de los derechos humanos significa que la situación debe reconocerse también como una crisis de derechos humanos. Boko Haram ha actuado deliberadamente contra los campamentos de desplazados internos y sus ocupantes han resultado muertos también como resultado de las operaciones militares<sup>2</sup>. La violencia y la explotación sexual, incluida la exigencia de sexo a cambio de comida y otros bienes son habituales. Los riesgos se han visto exacerbados, por la ausencia de una asistencia apropiada a las personas desplazadas. Al igual que se ha producido el secuestro de muchas mujeres y niñas por Boko Haram, también hay miles de hombres y niños desplazados cuyo paradero se desconoce. Si bien muchos de ellos han resultado muertos o han sido tomados como cautivos por Boko Haram o han sido víctimas de las operaciones contra la insurgencia, otros han sido detenidos por las fuerzas de seguridad. Esas personas deben ser tratadas de acuerdo con las normas internacionales. Es necesario acelerar las medidas tendientes a identificar a los muertos y los desaparecidos (véase A/HRC/35/27/Add.1).

#### *Ucrania*

17. El anterior Relator Especial realizó una visita de seguimiento a Ucrania del 1 al 9 de septiembre de 2016. Encomió al Gobierno por los progresos realizados, incluida la promulgación de una ley sobre el desplazamiento interno y el establecimiento del Ministerio para los Territorios Temporalmente Ocupados y los Desplazados Internos, pero encontró que era necesario hacer más para aplicar la ley de forma efectiva y armonizar las resoluciones aprobadas al amparo de dicha ley, así como establecer mecanismos eficaces de coordinación entre ministerios del Gobierno nacional, autoridades regionales y autoridades municipales. Recomendó al Gobierno que formulase una estrategia global y orientada al futuro sobre las personas desplazadas dirigida a integrar sus necesidades y derechos (incluso en las esferas del empleo, la vivienda, la asistencia social, la obtención de documentación y la participación política) en políticas y programas sensibles al desplazamiento, con el fin último de encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas.

18. Un problema importante que afectaba al bienestar de los desplazados internos había sido el vínculo entre su inscripción y el pago de pensiones y prestaciones sociales, ya que el sistema basado en la verificación del lugar de residencia ha conducido a la suspensión de los pagos para unos 500.000 desplazados internos residentes en la parte oriental de Ucrania. El Relator Especial recomendó vivamente que esos pagos se desvincularan de la inscripción de las personas desplazadas. La libertad de circulación también seguía siendo una cuestión problemática. En los pocos puntos de control situados a lo largo de la línea de contacto, era necesario esperar durante horas o incluso días, con el correspondiente riesgo para la seguridad. No se habían adoptado medidas especiales para las personas de edad, los niños, las mujeres embarazadas o las personas con discapacidad. El Relator Especial instó a todas las partes a que facilitaran el acceso sin trabas de la asistencia humanitaria y permitieran a la población circular libremente para llegar a lugares seguros, acceder a los servicios y ejercer sus derechos.

#### *Serbia y Kosovo*

19. El anterior Relator Especial realizó una visita de trabajo a Serbia y Kosovo del 11 al 15 de septiembre de 2016 para hacer un seguimiento de las recomendaciones que había formulado en 2013. Pidió que se intensificaran los esfuerzos por encontrar soluciones duraderas para las personas que se encontraban en una situación de desplazamiento desde hacía cerca de 17 años. Hizo hincapié en que debían mantenerse abiertas todas las opciones para llegar a una solución duradera de la situación de los desplazados internos, opciones que debían desvincularse de los procesos políticos. Muchas personas desplazadas vivían en

<sup>2</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21100](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21100).

condiciones deplorables, especialmente los miembros de las comunidades romaní, ashkali y egipcia, muchos de los cuales tenían necesidades específicas de protección y tenían problemas para hacer realidad sus derechos a la vivienda, el empleo, el cuidado de la salud y la educación. Una vivienda adecuada era un componente clave de las soluciones duraderas y debía asociarse con la disponibilidad de medios para ganarse la vida. Otros ámbitos de preocupación para las personas desplazadas eran la ocupación ilegal de propiedades y la indemnización en los casos en que las propiedades no pudieran recuperarse.

#### *Georgia*

20. El anterior Relator Especial realizó una visita de seguimiento a Georgia del 24 al 29 de septiembre de 2016. Elogió las enmiendas introducidas en la legislación sobre el desplazamiento interno y el nuevo ejercicio de inscripción de personas desplazadas en 2013 y 2014, pero instó al Gobierno a que revisara su enfoque de los desplazados internos, incluidos los que fueron desplazados en los primeros años del decenio de 1990 y en 2008, y a que continuase la transición de un planteamiento basado en la situación a otro basado en las necesidades. Hizo hincapié en la necesidad de elaborar un plan para el cierre de los “centros colectivos en colapso” que aún quedaban y de intensificar los esfuerzos del Gobierno por incorporar las necesidades de las personas desplazadas en los planes e iniciativas sensibles al desplazamiento en los planos nacional, regional y local.

21. El anterior Relator Especial alentó a la comunidad donante a que siguiera financiando y apoyando la búsqueda de soluciones duraderas e instó a todas las partes a que llegasen a una solución política que permitiera que los desplazados internos que desearan regresar a sus lugares de origen pudieran hacerlo de manera voluntaria, en condiciones de seguridad y con dignidad. Lamentó que la alambrada tendida a lo largo de la frontera administrativa de la región de Tskhinvali con Osetia del Sur (Georgia) siguiera privando a las personas desplazadas y las comunidades afectadas por el desplazamiento de su libertad de circulación y supusiera un obstáculo para acceder a sus tierras, propiedades y medios de vida. En relación con Abjasia (Georgia), lamentó que las autoridades que controlaban el territorio le hubieran negado el acceso. Hizo una advertencia especial contra el cierre de los puntos de cruce situados a lo largo de la línea divisoria y subrayó la necesidad de garantizar que todos los retornados pudieran obtener documentación para que pudieran disfrutar de sus derechos, incluida la libertad de circulación.

#### *Afganistán*

22. El anterior Relator Especial realizó una visita oficial al Afganistán del 11 al 20 de octubre de 2016. Las tendencias de los desplazamientos internos eran negativas y con perspectivas de empeorar. En 2016, más de 600.000 personas abandonaron las zonas de conflicto en busca de seguridad dentro del Afganistán. Como promedio, 1.500 personas se vieron forzadas a abandonar sus hogares cada día. La llegada de refugiados y ciudadanos afganos indocumentados expulsados del Pakistán, ha supuesto el aumento de la carga sobre un Gobierno que carece de los recursos y la capacidad necesarios para responder de manera eficaz. Teniendo en cuenta que está previsto que los retornos y los desplazamientos aumenten en 2017, una nueva escalada del conflicto y de los desplazamientos supondría el colapso de la capacidad del Gobierno y sus asociados para darles respuesta. Si bien se observa la aparición de una voluntad política de proteger a las personas desplazadas, las respuestas gubernamentales todavía no llegan a satisfacer las necesidades de esas personas.

23. La Política Nacional sobre los Desplazados Internos es un instrumento encomiable, aunque su aplicación ha sido escasa. Las respuestas ante el desplazamiento a corto plazo son apenas adecuadas, mientras que quienes se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado normalmente tienen que arreglárselas por sí mismos. Aunque el Gobierno culpa de la falta de avances a la escasez de recursos, el déficit en lo que se refiere al buen gobierno y la responsabilidad también es un factor contribuyente. En Herat y Mazar-e-Sharif, se han puesto en marcha proyectos tendientes a facilitar tierras y ofrecer viviendas, servicios y medios de vida con los que se está demostrando que es posible avanzar en la búsqueda de soluciones duraderas. No obstante, esos proyectos son la excepción, y deberían replicarse en todo el país (véase A/HRC/35/27/Add.3).

### III. Actividades preliminares y hoja de ruta para los próximos tres años

#### A. Métodos de trabajo

24. La Relatora Especial considera que los desplazados internos son con frecuencia los últimos en todos los aspectos relativos a la atención que a nivel nacional e internacional se presta a su situación. Una prioridad esencial de la titular del mandato será promover la visibilidad y la protección efectiva de todas las personas desplazadas, incluidas aquellas que han pasado a ser invisibles o a estar abandonadas, las más vulnerables y las que se enfrenten a mayores dificultades como consecuencia de su desplazamiento. Así pues, la Relatora Especial adoptará en su labor un enfoque basado en los derechos humanos y orientado a conseguir resultados, centrándose en el establecimiento y el fortalecimiento de alianzas y relaciones de colaboración constructivas con el propósito de proporcionar una asistencia y una protección eficaces sobre el terreno. Sus métodos de trabajo se cimentarán en los ya establecidos por sus predecesores, a la vez que destacará la búsqueda de oportunidades y puntos de acceso para entablar una relación directa y constructiva con los Estados y otros interesados en las situaciones de desplazamiento recientes, establecidas y prolongadas.

25. La Relatora Especial seguirá solicitando y realizando visitas a los países de todas las regiones para recoger información de primera mano sobre la situación de los desplazados internos y para establecer una relación directa y constructiva con las autoridades nacionales y demás interesados. Dará una alta prioridad a los Estados en los que se encuentran las situaciones de desplazamiento más críticas, problemáticas y persistentes, aunque tratará de realizar también visitas basadas en sus prioridades temáticas. Ya ha enviado las primeras solicitudes para ello<sup>3</sup> y alienta a los Estados a que respondan favorablemente. La Relatora Especial acoge con beneplácito las respuestas positivas recibidas hasta la fecha de los Gobiernos de El Salvador y Guatemala para que visite esos países en 2017 y 2019, respectivamente. De conformidad con la práctica del mandato, también realizará visitas de trabajo<sup>4</sup> y visitas de seguimiento por invitación de diversos interesados, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, para examinar cuestiones relacionadas con los desplazamientos internos y establecer contacto con una serie de interesados, incluidas las autoridades nacionales.

26. La Relatora Especial mantendrá y fortalecerá la cooperación establecida entre el mandato y las organizaciones de las Naciones Unidas. Seguirá participando en la labor del Comité Permanente entre Organismos en calidad de funcionario principal, y trabajará para ofrecer al Comité orientación y apoyo sobre la cuestión de los desplazados internos. Con ese fin participó en su primera reunión de funcionarios principales del Comité que se celebró en Ginebra el 6 de diciembre de 2016, a la que seguirá el retiro de funcionarios principales del Comité programado para el 28 de abril de 2017. Además, tomó parte en la reunión del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos celebrada en Roma los días 5 y 6 de abril de 2017, en la que presentó una actualización de las actividades realizadas en el marco de un proyecto conjunto del mandato y el Servicio Conjunto de Establecimiento de Perfiles de Desplazados Internos<sup>5</sup> y en colaboración con un amplio

<sup>3</sup> Hasta la fecha, se han solicitado visitar Bangladesh, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Malawi, México y Nepal.

<sup>4</sup> Esas visitas de trabajo normalmente no conllevan la presentación de un informe al Consejo de Derechos Humanos, a menos que se acuerde expresamente con el Estado interesado.

<sup>5</sup> El Servicio Conjunto de Establecimiento de Perfiles de Desplazados Internos es un servicio interinstitucional que se estableció en 2009. El Servicio tiene su sede en Ginebra y su misión es prestar apoyo a los Gobiernos y a los agentes humanitarios y de desarrollo en el diseño y la realización de ejercicios de establecimiento de perfiles en colaboración. Trabajando principalmente en situaciones de desplazamiento interno, el Servicio trata de promover una cultura de adopción de decisiones basadas en las pruebas en las situaciones de desplazamiento. El Servicio, que realiza su labor de manera remota y también sobre el terreno, ajusta el apoyo que presta a las necesidades específicas y promueve la creación de capacidad para la elaboración de perfiles en los países con el

grupo de agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz<sup>6</sup> tendiente a operacionalizar el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos. El proyecto tiene por objeto la elaboración de instrumentos, metodologías y directrices para la aplicación de enfoques integrales y compartidos para el análisis de soluciones duraderas en situaciones de desplazamiento.

27. La Relatora Especial acoge con beneplácito el apoyo que ha prestado a su mandato la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Del mismo modo, en la realización de sus actividades y sus visitas a los países seguirá colaborando de manera estrecha y sistemática con los equipos de las Naciones Unidas en los países, y cooperar estrechamente con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La colaboración entre el mandato y esas importantes entidades de las Naciones Unidas ha demostrado ser extremadamente eficaz, especialmente en el contexto de las visitas a los países, durante las cuales han proporcionado apoyo, asistencia e información invaluable. La Relatora Especial les agradece el continuo apoyo a su labor y confía en poder mantener y fortalecer esa colaboración

28. A la vista de sus prioridades temáticas y estrategias, la Relatora Especial también ha comenzado a reforzar de manera significativa la cooperación y las relaciones institucionales con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Nacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros. Además de organizar reuniones bilaterales con esas entidades, está estudiando medidas prácticas para que puedan institucionalizar su cooperación con el mandato, entre otras cosas estableciendo centros de coordinación en las organizaciones relacionadas con esferas específicas de colaboración. Además, la Relatora Especial ampliará su colaboración con las instituciones nacionales de derechos humanos con miras a identificar prácticas positivas en su labor relacionada con los desplazados internos (véase la sección IV.D)

29. La colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el plano nacional como en el plano internacional, ha sido fundamental en la labor de ese mandato y la Relatora Especial mantendrá y potenciará sus contactos con esas organizaciones que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección de las personas desplazadas. Además, hará particular hincapié en las consultas con los desplazados internos y con las comunidades afectadas por el desplazamiento y, en su caso, con las organizaciones o asociaciones de desplazados internos, que siguen siendo contrapartes esenciales para el mandato a la hora de velar porque sus voces y perspectivas se vean mejor reflejadas en todos los foros pertinentes. Tratará de incrementar la presencia y el papel de las personas desplazadas, incluidas las mujeres, en los foros de ámbito nacional, regional e internacional para conseguir que sus experiencias y perspectivas singulares salgan a la luz.

## **B. Prioridades estratégicas y actividades iniciales**

30. Desde la toma de posesión de su cargo el 1 de noviembre de 2016, la Relatora Especial ha mantenido una serie de consultas bilaterales con interesados clave a fin de dar forma a sus prioridades estratégicas. Ese proceso de consulta culminó el 25 de enero de 2017 en Ginebra con una reunión de interesados en la que la Relatora Especial presentó sus prioridades estratégicas iniciales y las principales prioridades temáticas para su labor

---

fin de generar datos convenidos, capaces de conseguir resultados y de propiedad local. Para saber más sobre el Servicio y la labor que desempeña, pueden visitar [www.jips.org/en/home](http://www.jips.org/en/home).

<sup>6</sup> El Comité Directivo Técnico, integrado por un amplio grupo de asociados que prestan apoyo en la búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento. Entre sus miembros figuran el Consejo Danés para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, la Organización Internacional para las Migraciones, el Feinstein International Center/Tufts, el Consejo Noruego para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, miembros de Solutions Alliance Research, Data and Performance Management Group, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Banco Mundial, Displacement Solutions Platform y la Regional Durable Solutions Secretariat.

durante los siguientes tres años y en la que recibió las opiniones y sugerencias de los participantes. La Relatora Especial tuvo el honor de contar con la presencia en la reunión de sus predecesores Chaloka Beyani y Walter Kälin y más de 35 participantes procedentes de los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil, que ofrecieron sus perspectivas, opiniones y recomendaciones. Tras la reunión, el 21 de febrero de 2017, la Relatora Especial tuvo ocasión de presentar sus prioridades estratégicas y temáticas a una audiencia más amplia, en línea, de casi 300 personas de todo el mundo a través de un curso en la web organizado por Professionals in Humanitarian Action and Protection<sup>7</sup>.

31. Los grandes movimientos de refugiados y migrantes han recibido una mayor atención internacional, por ejemplo en el contexto de la Cumbre las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes, celebrada en Nueva York el 19 de septiembre de 2016, y de posteriores procesos orientados a concluir pactos mundiales sobre los refugiados y sobre una migración segura, ordenada y regular antes de septiembre de 2018. La Relatora Especial insta a la comunidad internacional a que mantenga esa atención tan necesaria sobre la situación de los desplazados internos, reconociendo que muchas de las personas que han cruzado fronteras internacionales como refugiados o migrantes indocumentados u objeto de la trata han sido antes desplazados internos en sus propios países y no han contado con la protección y el apoyo necesarios para poder permanecer en ellos aunque lo desearan<sup>8</sup>.

32. Si bien los desplazados internos tienen derecho a cruzar fronteras internacionales y a solicitar asilo en otros países, derechos ambos que deben ser garantizados, dar respuesta a sus necesidades en materia de protección y asistencia dentro de sus países, buscar soluciones duraderas para ellos y abordar las causas profundas de su desplazamiento sigue siendo fundamental. De hecho, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes se señalan los vínculos entre el desplazamiento interno y los grandes movimientos de migrantes y refugiados:

“Reconocemos el gran número de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales y la posibilidad de que esas personas soliciten protección y asistencia en otros países como refugiados o migrantes. Observamos que es necesario reflexionar sobre la adopción de estrategias eficaces para garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos<sup>9</sup>.”

33. Al mismo tiempo, la Relatora Especial señala que la responsabilidad fundamental de proteger a la población de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales recae en los respectivos Estados. Mientras que, por un lado, buen número de esas personas desplazadas pueden estar en condiciones de cruzar fronteras, como se ha señalado anteriormente, otra importante proporción de ellas permanecen en el territorio de sus respectivos Estados. La Relatora Especial opina firmemente que es necesario comprometer la voluntad política y los recursos necesarios para la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas, tanto si están en condiciones de cruzar fronteras internacionales como si no.

34. La Relatora Especial se manifiesta a favor de la continuidad en la labor estratégica básica del mandato en cuanto a lograr los objetivos globales más importantes para la protección de las personas desplazadas y prestar la necesaria atención a las situaciones de desplazamiento más críticas y a los grupos o sectores más vulnerables. A ese respecto, durante su mandato mantendrá las actividades tendientes a mantener contactos con los países que experimentan situaciones urgentes de desplazamiento provocadas por un conflicto. En su primera visita al Oriente Medio, la Relatora Especial participó en la conferencia internacional sobre enfoques de las situaciones de conflicto basados en los derechos humanos en la región árabe, que se celebró los días 20 y 21 de febrero de 2017 en

<sup>7</sup> Véase <https://phap.org/civicism/event/info?id=393>.

<sup>8</sup> Tras la cumbre, el anterior Relator Especial se unió a varias ONG y entidades de las Naciones Unidas en la redacción de una carta abierta a los Estados Miembros en la que les instaban a hacer más en apoyo de los desplazados internos y las comunidades que los acogen.

<sup>9</sup> Véase la resolución 71/1 de la Asamblea General, párr. 20.

Doha y de la que fueron anfitriones el Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar y el ACNUDH, en la que tuvo ocasión de interactuar con Estados y organizaciones no gubernamentales (ONG) de la región.

35. La Relatora Especial seguirá participando en iniciativas y procesos de ámbito regional y mundial para detectar, y abordar de manera específica los efectos del cambio climático y los desastres de aparición lenta y sus consecuencias sobre los desplazamientos internos y fomentar la sensibilización al respecto. La Relatora Especial considera que es necesario prestar más atención a esa cuestión a medida que evoluciona, en particular a los vínculos entre el cambio climático y los desplazamientos internos y sus repercusiones en los conflictos y en la seguridad de las personas.

36. Durante su mandato, el anterior Relator Especial se centró en la búsqueda de soluciones duraderas como un pilar esencial de las respuestas a los desplazamientos internos desde el momento mismo en que se inician. Como las soluciones duraderas siguen estando fuera del alcance y muchas personas desplazadas en todo el mundo siguen viviendo en situaciones de desplazamiento prolongado, la Relatora Especial está convencida de que la búsqueda de soluciones duraderas debe seguir ocupando un lugar prominente en el programa para que todos los interesados aborden el problema de una forma integral. La búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas seguirá siendo uno de los objetivos principales de la labor del mandato y se emprenderán nuevas iniciativas con ese fin, entre las que cabe mencionar la concentración de la atención temática en el fortalecimiento de la participación de los desplazados internos en la adopción de decisiones que les afecten y en que las personas desplazadas participen plenamente en los procesos de justicia de transición, restauración de viviendas, tierras y propiedades y consolidación de la paz, que son componentes esenciales de cualquier solución duradera.

37. La Relatora Especial seguirá dirigiendo un proyecto interinstitucional sobre la cuantificación de los progresos obtenidos en la búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas que lleva a cabo el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos en colaboración con un amplio grupo de entidades dedicadas al desarrollo, la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz. El objetivo del proyecto es la operacionalización del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos<sup>10</sup> mediante la elaboración de una biblioteca de indicadores, instrumentos, metodologías y directrices para la elaboración de enfoques compartidos e integrales, y sobre todo prácticos, del análisis de las soluciones duraderas en las situaciones de desplazamiento.

38. El objetivo de reducir los desplazamientos, en consonancia con los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, en la que se estableció el ambicioso objetivo de reducirlo a la mitad antes de 2030, debe lograrse de una manera plenamente compatible con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos y mediante el logro de soluciones duraderas. En consonancia con los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, la Relatora Especial pondrá un fuerte énfasis en el fortalecimiento de la participación de los agentes de desarrollo en las primeras etapas de las crisis humanitarias y de desplazamiento, la participación de los desplazados internos como asociados y el fortalecimiento de la capacidad y los recursos que los asociados de la sociedad civil local tienen a su disposición.

39. La Relatora Especial continuará e intensificará la labor realizada por el mandato<sup>11</sup> para velar por que no se deje atrás a las personas desplazadas, entre otros ámbitos en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las actividades tendientes a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque no se ha establecido un objetivo específico en relación con los desplazamientos internos, la Relatora Especial subraya que incumbe a los Estados que experimentan esos desplazamientos establecer programas y planes nacionales en los que se reconozca que las personas desplazadas se encuentran entre las poblaciones más vulnerables, que se enfrentan a múltiples problemas y necesidades

<sup>10</sup> Puede consultarse en [www.unhcr.org/50f94cd49.pdf](http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf).

<sup>11</sup> Véase A/HRC/29/34.

relacionadas con prioridades de desarrollo, incluidas las esferas de la educación, la salud, la vivienda, la tierra, los medios de vida y la pobreza.

40. La Relatora Especial seguirá llevando a cabo la labor esencial de promover la elaboración y aplicación de marcos jurídicos y de políticas que son esenciales para hacer frente a los desplazamientos internos a todos los niveles. Mientras que sus predecesores desempeñaron un papel de liderazgo en la elaboración de marcos fundamentales en los planos internacional, regional y nacional, incluidos los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, la Relatora Especial dará prioridad a la aplicación y operacionalización de esas normas, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, mecanismos regionales y otros interesados pertinentes. Trabajarán para que esas normas se traduzcan en leyes y políticas nacionales y prestará asistencia a los Estados y otras organizaciones mediante la participación directa, la formulación de recomendaciones, el fomento de la sensibilización y la movilización de apoyo. En consonancia con todo ello, la titular del mandato seguirá copresidiendo, junto con el ACNUR, el Equipo de Tareas sobre Legislación y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección.

41. Además, la Relatora Especial copatrocinó, junto con el ACNUR y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, el 12º Curso sobre el Derecho relativo a los Desplazamientos Internos, que se celebró del 14 al 28 de noviembre de 2016 en San Remo (Italia). El curso impartido en San Remo demostró ser una excelente oportunidad para reunir a las autoridades gubernamentales encargadas de la protección de las personas desplazadas, y la Relatora Especial tiene previsto mantenerlo como curso insignia del mandato.

42. La Relatora Especial subraya que el año 2018 marca el vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y ofrece una valiosa oportunidad para fomentar la sensibilización acerca de esa norma de ámbito mundial y de la situación de las personas desplazadas en todas las regiones del mundo. La Relatora Especial llevará a cabo actividades de fomento de la sensibilización y consultará con los asociados para diseñar actividades encaminadas a conmemorar ese aniversario en los planos nacional, regional e internacional, incluida la organización de eventos paralelos y mesas redondas en el contexto de la presentación de su informe anual al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. Alentará a que en los Estados afectados por los desplazamientos internos se realicen actividades y se adquieran compromisos a nivel nacional, incluidas medidas para incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en las políticas y leyes nacionales para la protección de los derechos humanos de los desplazados internos.

43. A nivel regional, en octubre de 2009 se aprobó la Convención de Kampala, único instrumento regional jurídicamente vinculante sobre los desplazamientos internos. La Relatora Especial seguirá prestando apoyo a la Unión Africana en la promoción de la aplicación de la Convención, incluso mediante la celebración de la Conferencia de los Estados Partes, a cuya histórica primera reunión, celebrada en Harare del 3 al 5 de abril de 2017, ya asistió. Hizo hincapié en que la convocación de la Conferencia era un paso fundamental hacia la promoción y supervisión de la aplicación de la Convención. Mantendrá un estrecho contacto con los Estados de África, aquellos que ya visitaron sus predecesores y otros más, para iniciar y ampliar el diálogo y ofrecerles cooperación técnica para ayudarlos a cumplir sus compromisos dimanantes de la Convención. La Relatora Especial publicó una nota de prensa en la que señalaba que los Estados debían adoptar medidas concretas para velar por que ese acuerdo global e innovador se tradujese en avances reales para los desplazados internos<sup>12</sup>. A la vista del positivo ejemplo que representa la Unión Africana, seguirá fomentando la elaboración en otras regiones de normas para la protección de las personas desplazadas como un aspecto importante de su labor.

44. A nivel nacional, la Relatora Especial ha estado muy preocupada por los problemas que experimentan sobre el terreno los asociados humanitarios y de desarrollo a la hora de

<sup>12</sup> Véase [www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/news\\_and\\_publications/press-release-un-expert-welcomes-the-establishment-of-the-conference-of-states-parties.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/press-release-un-expert-welcomes-the-establishment-of-the-conference-of-states-parties.pdf).

prestar su asistencia y sus servicios esenciales. Entre ellos cabe mencionar problemas relacionados con el acceso a las personas y las comunidades afectadas por los desplazamientos internos, y otros debidos a preocupaciones en materia de seguridad o restricciones impuestas por los gobiernos nacionales o por grupos armados y agentes similares no estatales, especialmente en situaciones de conflicto. Esos obstáculos dificultan gravemente la capacidad de esos asociados para proporcionar un apoyo esencial que sirve para salvar vidas. La Relatora Especial prestará apoyo y colaboración a los organismos y entidades de las Naciones Unidas para que intercedan firmemente ante los Estados a fin de que cumplan la obligación de proporcionar acceso libre y sin restricciones a todas las comunidades que necesiten asistencia que les incumbe en virtud de las normas y el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. En ese contexto, la Relatora Especial también querría prestar la atención debida al papel que desempeñan los agentes no estatales.

45. La Relatora Especial se manifiesta alarmada por los insuficientes niveles de financiación de que disponen para desempeñar su vital trabajo los asociados humanitarios y de desarrollo y de la sociedad civil, especialmente los que trabajan sobre el terreno. Aplaude a la comunidad donante internacional por su financiación de las respuestas humanitarias y de desarrollo a nivel mundial y exhorta a los donantes a que mantengan y amplíen esa financiación esencial e incorporen las disposiciones del Gran Pacto sobre la Financiación Humanitaria, incluida la flexibilidad de la financiación para facilitar nuevos enfoques de las crisis humanitarias y nuevas formas de trabajar para atraer más atención hacia las soluciones duraderas de los desplazamientos internos. La escasez de financiación de algunos gobiernos nacionales para hacer frente de forma apropiada a las situaciones de desplazamiento interno en sus países, así como la mala gestión de los fondos, la mala gobernanza y la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas han dado lugar, en algunos casos, a una dependencia excesiva de la comunidad internacional, algo que es insostenible a largo plazo.

46. Sobre los Estados recae la responsabilidad fundamental de promover y proteger los derechos humanos de los desplazados internos. En diciembre de 2016, la Relatora Especial envió una carta a los Estados Miembros y les pidió que respondieran a un cuestionario. Mediante ese cuestionario se pretendía, entre otras cosas, detectar prácticas positivas en la esfera de la elaboración de marcos jurídicos, institucionales y de políticas y de las actividades realizadas por los Estados para proteger y prestar apoyo a las personas desplazadas. También se pretendía obtener información sobre las medidas adoptadas para velar por la participación activa de los desplazados internos como asociados, y no como simples beneficiarios, en las decisiones que les afecten y en las medidas de asistencia. La Relatora Especial expresa su sincero agradecimiento a los Estados que enviaron sus respuestas<sup>13</sup> y estudiará la información facilitada, que tendrá en cuenta en su futura labor.

#### IV. Prioridades temáticas

47. De conformidad con sus prioridades estratégicas, la Relatora Especial dedicará sus próximos informes temáticos a las siguientes cuestiones: a) fortalecimiento de la participación de las personas desplazadas en la respuesta a los desplazamientos internos; b) inclusión de los desplazados internos en los mecanismos de justicia de transición y en los procesos de paz como parte de las soluciones duraderas; c) mejora de la protección de los niños desplazados internos; d) fomento del papel de las instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados importantes en la esfera de los derechos humanos en la protección de los desplazados internos; y e) atención a los factores olvidados que impulsan el desplazamiento, incluidos los proyectos de desarrollo y la violencia generalizada. En la realización de su trabajo temático, la Relatora Especial celebrará amplias consultas con el fin de detectar problemas concretos en los que su mandato pueda

<sup>13</sup> Al 5 de abril de 2017 se habían recibido respuestas de Albania, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Colombia, El Salvador, Eslovenia, los Estados Unidos de América, Georgia, Guatemala, el Iraq, Kuwait, Malta, Mauricio, México, República Bolivariana de Venezuela, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

aportar las contribuciones más eficaces al tiempo que evitará duplicar el trabajo de otras instituciones.

## A. Fortalecimiento de la participación de los desplazados internos

48. A la Relatora Especial le preocupan los indicios que llegan de las situaciones de desplazamiento interno en todas las regiones, incluidos los observados en el contexto de numerosas visitas a los países realizadas por los titulares de los mandatos, de que las normas mínimas para la consulta y la participación de las personas desplazadas no se están cumpliendo en la práctica. Eso socava el disfrute de los derechos humanos de las personas desplazadas, así como el avance hacia el logro de soluciones duraderas para ellos. Los desplazados internos tienen derecho a participar en todas las decisiones que les afecten en todas las etapas del desplazamiento y, en la medida de lo posible, a adoptar decisiones sobre las soluciones más apropiadas para ellos y sobre sus preferencias en cuanto a su ubicación, vivienda y medios de vida. Las soluciones solo son duraderas cuando ofrecen a las personas desplazadas los mejores resultados que es posible obtener.

49. La interacción con los desplazados internos suele revelar: una falta de información en todas las etapas del desplazamiento; una relación tan solo ocasional con las autoridades responsables; unos mecanismos y procesos de participación y consulta inexistentes o inadecuados; y unos procesos de adopción de decisiones en los que no se tienen plenamente en cuenta sus opiniones, necesidades y objetivos. Velar por que los desplazados internos queden incluidos desde el principio en el diseño, la planificación y la puesta en práctica de todas las actividades y medidas orientadas hacia ellos es algo que debe ser propio de las respuestas de los gobiernos nacionales y de todos los agentes humanitarios, de desarrollo y de otro tipo. La participación, cuando es eficaz y está orientada a los resultados, empodera a las comunidades de desplazados internos, les informa de sus derechos y es fundamental en la capacidad de resistencia y el proceso de recuperación de las comunidades. Además, una participación significativa devuelve su dignidad a unas comunidades devastadas por el desplazamiento, permitiéndoles ser protagonistas de su propia recuperación en lugar de ser únicamente beneficiarios de la asistencia.

50. La falta de información, consultas y participación, o el hecho de que esa participación sea meramente testimonial, conlleva una mayor probabilidad de que los esfuerzos de recuperación fracasen y no logren satisfacerse las necesidades o expectativas de las comunidades desplazadas afectadas. Puede desembocar en niveles de pobreza más profundos y persistentes, ya que las personas desplazadas se enfrentan al desafío que supone restablecer una vida normal y encontrar una forma de sobrevivir en unas condiciones en cuyo diseño no participaron. Los problemas que supone recabar la participación significativa de las personas desplazadas son importantes y debe reconocerse que en algunos casos han obstaculizado los esfuerzos realizados. Es necesario tener en cuenta los factores culturales, sociales, históricos y políticos a la hora de elaborar los programas de participación. Sigue siendo difícil conseguir que la participación inclusiva de los desplazados internos se contemple y gestione eficazmente de manera sistemática en todas las situaciones de desplazamiento.

51. La Relatora Especial reconoce la excelente labor y el análisis que otros han llevado a cabo en ese campo, incluidos los realizados en el marco del Proyecto sobre los Desplazamientos Internos de la Brookings Institution y la Universidad de Berna en su publicación de 2008 titulada *Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*<sup>14</sup>. La Relatora Especial considera que su mandato puede ser fundamental para poner en marcha un llamamiento en favor de una actuación renovada y un necesario replanteamiento de los enfoques de la participación de los desplazados internos, con el fin de mejorarlos en la práctica en las situaciones de desplazamiento. Tiene previsto elaborar un informe temático en el que se examinarán los elementos esenciales de la participación de los desplazados internos, se identificarán los obstáculos y se propondrán medidas para promover la participación inclusiva de las personas desplazadas en las decisiones que les afecten.

<sup>14</sup> Véase [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10\\_internal\\_displacement.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_internal_displacement.pdf).

52. El 25 de enero de 2017, la Relatora Especial inició consultas sobre esa cuestión convocando un debate de expertos sobre la participación de los desplazados internos en el que participaron entidades de las Naciones Unidas y ONG internacionales activas en esa esfera. Eso sirvió para profundizar en su conocimiento de los problemas y desafíos existentes y le permitió conocer la opinión de asociados importantes y analizar prácticas positivas. Continuará buscando ejemplos positivos de todas las regiones cuya utilización pueda promover en otras situaciones de desplazamiento. Además, la Relatora Especial reconoce que los esfuerzos internacionales por promover los derechos de los desplazados internos se benefician con la participación real de esas personas. No obstante, las personas desplazadas raramente están presentes en esos foros, por lo que la Relatora Especial alentará y promoverá su participación en esos eventos de ámbito regional e internacional.

## **B. Velar por la inclusión de los desplazados internos en los procesos de justicia de transición**

53. Para encontrar soluciones realmente duraderas para los desplazados internos es necesario que se les haga justicia por el daño que han sufrido, las violaciones de sus derechos humanos y la pérdida de vidas y propiedades de que han sido objeto mediante procesos que vayan más allá de su retorno físico, integración local o reasentamiento. En el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos se reconoce que “eso puede entrañar el derecho a la reparación, la justicia y la verdad y pasar página sobre las injusticias pasadas mediante la justicia de transición u otras medidas apropiadas” y que “los desplazados internos que han sido víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, incluido el desplazamiento arbitrario, deben tener acceso pleno y sin discriminación a remedios eficaces y a la justicia, incluidos, en su caso, el acceso a los mecanismos existentes de justicia de transición, reparaciones e información sobre las causas de esas violaciones”<sup>15</sup>.

54. En numerosas situaciones de desplazamiento interno, las personas desplazadas no obtienen justicia o consiguen únicamente una reparación o indemnización parcial por las violaciones de los derechos humanos que han padecido, incluida la pérdida de viviendas, tierras o propiedades. Un primer paso sería abordar la ausencia de mecanismos de justicia de transición en algunas situaciones posteriores a conflictos, en las que esos mecanismos son esenciales para ofrecer reparación a las personas desplazadas y otras poblaciones afectadas. Incluso cuando esos mecanismos existen, la plena incorporación de las cuestiones relacionadas con los desplazados internos a menudo se considera compleja y costosa. Tradicionalmente, los procesos de justicia de transición han abordado una estrecha franja dentro del abanico de graves violaciones de los derechos civiles y políticos, en tanto que los desplazados internos han quedado olvidados.

55. La constitución de comisiones de la verdad y la actuación penal contra los autores de las violaciones de los derechos son también elementos clave de la justicia de transición. La experiencia del desplazamiento forzoso a menudo conlleva abusos masivos de los derechos humanos antes, durante y después del desplazamiento cuyo legado continúa mientras las personas siguen desplazadas e incluso después de haberse producido el retorno físico, el reasentamiento o la integración en otro lugar. Los desplazados internos deben quedar incluidos en los proyectos de reconciliación y cohesión social de las comunidades, que constituyen elementos importantes de las iniciativas de consolidación de la paz y de los que con frecuencia se ven excluidos. El entendimiento de que los desplazados internos tienen derecho a participar plenamente en los mecanismos de justicia de transición y en los procesos de consolidación de la paz debe fortalecerse, como también debe fortalecerse la responsabilidad de los gobiernos de garantizar su participación y velar por que la justicia de transición les llegue también a ellos en la práctica.

56. La Relatora Especial reconoce la importante labor ya realizada, incluidas las investigaciones y los estudios monográficos realizados por el Centro Internacional para la Justicia de Transición y el Proyecto sobre los Desplazamientos Internos de Brookings-LSE,

<sup>15</sup> Véase [www.unhcr.org/50f94cd49.pdf](http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf).

entre otras contribuciones<sup>16</sup>. Asimismo, las normas internacionales, como los principios sobre la restitución de viviendas y propiedades a los refugiados y desplazados internos<sup>17</sup> y la publicación asociada *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, constituyen valiosas directrices en ámbitos concretos de preocupación. Todo ello ofrece unos firmes cimientos sobre los que construir, con el objetivo de operacionalizar los recursos existentes y proporcionar asistencia técnica para su aplicación. La Relatora Especial colaborará con los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, ONG e instituciones nacionales de derechos humanos para conseguir avances en ese ámbito.

57. La Relatora Especial ha procurado establecer una colaboración estratégica con el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Por invitación de este último, la Relatora Especial participó en las consultas regionales sobre la justicia de transición en la región de Asia y el Pacífico organizadas por el ACNUDH los días 9 y 10 de noviembre de 2016 en Colombo. La Relatora Especial entablará un diálogo con los gobiernos que están aplicando procesos de paz y de justicia de transición para promover la inclusión de los desplazados internos en esos procesos y conocer de primera mano las experiencias, los problemas y las prácticas con que se han encontrado esos gobiernos. Tratará de visitar países de interés para esa prioridad temática, para lo que, hasta la fecha, ha enviado solicitudes a Colombia y Nepal. Utilizará su mandato para recopilar prácticas positivas, directrices y estudios monográficos sobre las cuestiones objeto de estudio y creará una sección sobre ellas en su sitio web. Su trabajo en ese ámbito será continuo y será también objeto de un informe temático.

### C. Mejora de la protección de los niños desplazados internos

58. Aunque importantes entidades humanitarias y de desarrollo de ámbito internacional han prestado gran atención a la cuestión de los niños desplazados internos, es evidente que su situación y su protección sigue siendo motivo de considerable preocupación en situaciones de desplazamiento en todo el mundo. Las visitas a los países realizadas por anteriores titulares del mandato, así como los informes elaborados por otras organizaciones, revelan pruebas de niños que sufren el abandono y la violación de sus derechos humanos, incluidos la violencia y el reclutamiento forzoso. En demasiadas situaciones de desplazamiento hay niños que sufren y mueren por la incapacidad de los Estados para responder de manera rápida y apropiada a sus necesidades específicas y por la falta de capacidad y recursos de los agentes humanitarios para llenar esas lagunas en la protección. Esos desafíos requieren que los Estados y los asociados humanitarios les presten una atención renovada, con un interés especial en la obtención de resultados concretos, como se hizo patente en el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección que se celebró en 2016 bajo el lema “Niños en marcha”<sup>18</sup>.

59. Los niños constituyen la mayoría de las personas desplazadas por los conflictos y frecuentemente llevan la peor parte del sufrimiento que esa situación provoca. Las Naciones Unidas han hecho hincapié en que más de 30 millones de niños se encuentran desplazados a causa de los conflictos<sup>19</sup>. El término “generación perdida” se aplica con frecuencia, apropiadamente, a los niños cuyas vidas han sido devastadas por los conflictos y el desplazamiento. Su futuro y sus posibilidades se ven a menudo segadas, bien por las heridas, los traumas o la malnutrición, bien por los abusos y violaciones que les infligen los combatientes, traficantes u otros delincuentes que los tienen a su merced. Su futuro se ve también ensombrecido por su exclusión de la educación durante meses o años, o por el trabajo infantil, que los priva de su educación y de su infancia porque tienen que ayudar a sus familias, que viven en la pobreza. Los desafíos son especialmente duros para los

<sup>16</sup> El anterior Relator Especial celebró sesiones conjuntas con las comisiones de la verdad, la justicia y la reconciliación en Kenya y Côte d’Ivoire durante sus misiones oficiales, en septiembre de 2011 y Julio de 2012, respectivamente, para oír testimonios de personas desplazadas.

<sup>17</sup> Véase <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

<sup>18</sup> Véase [www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2016.html](http://www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2016.html).

<sup>19</sup> Véase <https://www.nrc.no/news/2015/june/30-million-children-displaced-/>.

huérfanos, los que no están acompañados, los que tienen discapacidades, lesiones o traumas, y los que están a cargo de un hogar por culpa del conflicto.

60. En el párrafo 16 d) de la resolución 32/11 del Consejo de Derechos Humanos se pide al titular del mandato que preste especial atención a los derechos humanos de las mujeres y los niños desplazados internos y a otros grupos, como las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas gravemente traumatizadas, y a sus necesidades especiales en materia de asistencia, protección y desarrollo. La Relatora Especial dedicará un informe temático a las cuestiones relacionadas con la protección y las necesidades de los niños desplazados internos con miras a atraer una atención renovada a su situación y buscar enfoques innovadores, medidas concretas y nuevos compromisos para su protección en los países afectados por los desplazamientos.

61. La Relatora Especial promoverá un marco normativo internacional para la protección de la infancia y reafirmar la responsabilidad de los Estados, como primeros responsables, de proteger a los niños desplazados internos y satisfacer sus necesidades. Colaborará y ayudará a fortalecer la labor de asociados clave de ámbito nacional e internacional, incluidos el UNICEF y el ACNUR, con los que buscará establecer alianzas estratégicas en esa esfera. Aunque se dispone de recursos excelentes, es necesario mejorar el conocimiento que se tiene de ellos y fomentar la asistencia técnica para ponerlos en práctica. Deben encontrarse y aplicarse prácticas positivas allá donde los niños desplazados se encuentren en peligro. También deben ponerse en práctica, con carácter urgente, iniciativas para proteger a las niñas, especialmente en situaciones de conflicto.

62. La Relatora Especial se encargará de recopilar prácticas positivas, directrices y casos monográficos y dedicará una sección de su sitio web a esas cuestiones a fin de compartir información de interés procedente de una amplia gama de fuentes. Buscará la colaboración con las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales y ONG, así como con las instituciones nacionales de derechos humanos. Sobre la base de la información que reciba, comunicará a los Estados qué cuestiones despiertan preocupación en relación con los niños desplazados y tratará de establecer un diálogo constructivo con los Estados encaminado a encontrar soluciones rápidas y eficaces para las situaciones preocupantes que afecten a niños desplazados internos.

#### **D. Fomentar el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los desplazados internos**

63. Es frecuente que las violaciones de los derechos humanos precedan o desencadenen el desplazamiento y ocurran durante o después del desplazamiento. Como órganos independientes encargados de vigilar esas situaciones, las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel esencial en la protección de los desplazados internos. Son varios los países, entre los que cabe citar a Filipinas, Kenya, México, Nigeria, Ucrania y Uganda cuyas instituciones nacionales de derechos humanos han dado ejemplo al desempeñar un papel prominente en la protección de las personas desplazadas. Ese papel ha incluido la realización de actividades de promoción y fomento de la sensibilización, formación de funcionarios y otras personas en las normas y el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, supervisión de los derechos de las personas desplazadas, recepción de denuncias individuales e investigación de casos concretos para exigir cuentas a los responsables. También cabe mencionar su función de promoción de una legislación nacional para proteger los derechos de los desplazados internos.

64. La Relatora Especial fortalecerá los contactos con las instituciones nacionales de derechos humanos acerca de la protección de las personas desplazadas, interactuará con ellas y con sus redes nacionales de una manera sistemática para aprovechar su experiencia, sus prácticas y las lecciones aprendidas, y buscará oportunidades para intensificar la cooperación. La Relatora Especial dedicará uno de sus informes temáticos a analizar la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los desplazados internos y, con ese fin, tiene previsto celebrar durante su mandato una sesión consultiva con instituciones nacionales de derechos humanos seleccionadas para examinar las funciones que desempeñan y las que podrían desempeñar. Además, tiene previsto enviar

un cuestionario a las instituciones nacionales de derechos humanos pertinentes y tratar de colaborar a ese respecto con la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

## **E. Aumentar la atención que se presta a los factores olvidados que impulsan los desplazamientos internos**

65. La Relatora Especial reconoce la responsabilidad que incumbe al mandato de fomentar la sensibilización acerca de las causas olvidadas del desplazamiento y prestar apoyo a las medidas encaminadas a prevenirlas o resolverlas y acerca de las poblaciones de desplazados internos que requieren una mayor visibilidad y atención. Entre esos factores impulsores del desplazamiento cabe citar los proyectos de desarrollo y la violencia generalizada, y entre ellos puede haber también causas complejas e interconectadas, como la intersección entre los conflictos, el desarrollo y los intereses comerciales. El número de personas desplazadas a causa de esos factores puede cifrarse en millones en todo el mundo, que no aparecen en las cifras anuales de desplazados, ya que normalmente en esas cifras solo se recogen las personas desplazadas por conflictos y desastres.

66. Hay otros factores que también requieren gran atención, incluido el papel que desempeña la discriminación por motivos étnicos o religiosos como causa de los desplazamientos y como factor que afecta a las respuestas que se ofrecen a algunas personas desplazadas. A ese respecto, la Relatora Especial participó como experta en el noveno Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebró en Ginebra los días 24 y 25 de noviembre de 2016, sobre el tema “Las minorías en las situaciones de crisis humanitarias”<sup>20</sup>. La Relatora Especial hizo hincapié en que la identidad étnica o religiosa podía ser un factor potenciador de la vulnerabilidad de algunas comunidades al desplazamiento y contribuyó a la redacción de una serie de recomendaciones.

### **1. Desplazamientos inducidos por el desarrollo**

67. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se establece que la prohibición del desplazamiento arbitrario incluye el desplazamiento “en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial” (principio núm. 6). Aunque se reconocen los importantes beneficios que los proyectos de desarrollo aportan a las sociedades en general, especialmente a las de los países menos adelantados, aún subsisten preguntas en cuanto a cuáles son los criterios y parámetros que deben aplicarse en los casos en que esos proyectos puedan conllevar el desplazamiento interno. La Relatora Especial consultará con agentes de desarrollo de ámbito nacional y mundial, incluidos los organismos y entidades de las Naciones Unidas y otros interesados, con el fin de aclarar las prácticas empleadas y los criterios aplicados en todas las etapas de los procesos de desarrollo.

68. Si bien las directrices pertinentes, incluidos los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo elaborados en 2007<sup>21</sup>, ofrecen orientación a la hora de abordar las repercusiones del desplazamiento ligado al desarrollo en los derechos humanos, es necesario lograr un entendimiento más profundo de esas cuestiones para garantizar que quienes se encuentran en peligro de verse desplazados y los que ya se han visto desplazados por actividades de desarrollo sean protegidos de conformidad con todas las normas e instrumentos internacionales pertinentes. La Relatora Especial dedicará un informe temático a esa cuestión y elaborará un conjunto de recomendaciones, y además promoverá la aplicación de prácticas y procesos positivos que deben aplicarse en los proyectos de desarrollo.

### **2. Desplazamiento inducido por la violencia generalizada**

69. Las situaciones de violencia generalizada no se definen como conflictos, pero pueden tener una repercusión similar en quienes se ven obligados a abandonar sus hogares.

<sup>20</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session9.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session9.aspx).

<sup>21</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf).

Es necesario realizar más investigaciones que revelen la verdadera magnitud del problema y sus efectos en las personas, familias y comunidades. Como subrayó el anterior Relator Especial, los gobiernos pueden no reconocer el desplazamiento inducido por la violencia como un factor que desencadena sus obligaciones de proteger a las personas afectadas como desplazados internos según las normas e instrumentos jurídicos internacionales, incluidos los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Igualmente, los afectados tal vez no conozcan o no hagan valer su derecho a ser protegidos como desplazados internos y, de hecho, quizá busquen el anonimato por las amenazas y el riesgo de padecer más violencia, lo que hace difícil identificarlos y prestarles ayuda.

70. La Relatora Especial tratará de mantenerse en contacto con los países en que la violencia generalizada es la causa de los desplazamientos. En particular, intentará mantenerse informada de la situación en Honduras, país que el anterior Relator Especial visitó en 2015 y en 2016 para examinar la situación de los desplazamientos internos relacionados con la violencia, y mantener su apoyo al Gobierno en sus intentos por proteger a las personas desplazadas, incluso con la promulgación de una ley sobre los desplazados internos. Además, expresa su agradecimiento a los Gobiernos de El Salvador y Guatemala por su respuesta positiva a sus solicitudes de realizar visitas oficiales a esos países, que llevará a cabo en la segunda mitad de 2017 y en 2019, respectivamente.

## V. Conclusiones

71. La imagen del desplazamiento interno y la situación de las personas desplazadas en todo el mundo han ofrecido pocas noticias positivas en los últimos años. Hay conflictos y crisis de desplazamiento de gran magnitud que siguen sin resolver, y algunos han empeorado o se han estancado. Han surgido nuevos conflictos y han golpeado nuevos desastres, haciendo que el número de personas desplazadas aumente sin cesar hasta niveles récord, lo que ha añadido aún más presión sobre un sistema internacional de respuesta humanitaria que ya se encuentra sobrepasado. En los casos en que los conflictos se han apaciguado, los desplazados internos a menudo tardan años en encontrar una solución duradera a su situación, si es que llegan a encontrarla alguna vez. El carácter crónico de algunos conflictos y desplazamientos internos desemboca con frecuencia en el estancamiento de una respuesta humanitaria que no consigue avanzar hacia fases de recuperación y hacia soluciones duraderas para las personas desplazadas. En algunos casos, la fatiga de los donantes hace que se disponga cada vez de menos recursos para abordar un número cada vez mayor de casos cada vez más complejos de personas desplazadas.

72. De hecho, es probable que el número de desplazados internos en todo el mundo sea significativamente mayor que el anunciado públicamente por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, que solo tienen en cuenta los datos disponibles sobre los desplazamientos provocados por conflictos o desastres. Se calcula que millones de personas más se ven desplazadas anualmente por otras causas y factores del desplazamiento, incluidos los proyectos de desarrollo y la violencia generalizada. Debe reconocerse también que es necesario realizar más investigaciones y reunir más datos sobre los desplazamientos internos que se deben al cambio climático y otros desastres de lenta aparición, a fin de conocer tendencias actuales y futuras de los desplazamientos internos y estar en mejores condiciones de hacer frente a esos retos. La Relatora Especial seguirá fomentando la sensibilización acerca de esos aspectos olvidados relacionados con los desplazamientos internos y promoviendo la adopción de medidas en los planos nacional e internacional para proteger los derechos humanos de las personas que se han visto desplazadas, cualquiera que sea la causa de su desplazamiento.

73. Confrontada con la realidad de las cifras récord de personas desplazadas, es imperativo que la comunidad internacional sostenga e intensifique sus generosos esfuerzos por satisfacer las necesidades y proteger los derechos de esas personas y comience a invertir las tendencias mundiales. La visión expuesta en la Cumbre Humanitaria Mundial en favor de nuevos enfoques de la acción humanitaria se ve con agrado, por cuanto muestra un rumbo positivo que los interesados deben adoptar. El

interés que se ha puesto en las personas desplazadas es necesario y oportuno, y el objetivo mundial de reducir los desplazamientos internos en un 50% para 2030 de una manera segura y digna supone un estímulo ambicioso, pero necesario. Pasar de los principios a la acción será una tarea difícil y necesaria para alcanzar ese objetivo. Debe logarse dentro de un marco de respeto del derecho de los derechos humanos y mediante la aplicación de las normas internacionales para la protección de los desplazados internos y la búsqueda de soluciones duraderas.

74. Tomando conciencia de su responsabilidad fundamental, los Estados afectados por los desplazamientos internos deben reconocer y cumplir mejor sus compromisos dimanantes de las normas e instrumentos jurídicos internacionales del derecho humanitario y de los derechos humanos, en primer lugar para prevenir esos desplazamientos y en segundo lugar darles respuestas cuando sucedan. Siempre que sea posible, se debe poner de relieve la responsabilidad fundamental de los Estados en todas las etapas del desplazamiento, lo que permitirá a los asociados en la acción humanitaria de ámbito internacional abandonar con mayor rapidez los programas de asistencia humanitaria que han entrado en una fase de estancamiento. Eso les permitirá centrarse en situaciones de desplazamiento nuevas y críticas a las que los Estados no puedan dar una respuesta eficaz, así como llevar a cabo más actividades estratégicas de creación de resistencia y de recuperación junto a los asociados orientados hacia el desarrollo.

75. La labor del mandato de la Relatora Especial y su interacción con los gobiernos nacionales se incrementará para prestar asistencia a los Estados y demás interesados en sus esfuerzos por hacer frente a sus obligaciones hacia los desplazados internos. A medida que la comunidad internacional traslada gran parte de su atención a los movimientos a gran escala de personas a través de las personas internacionales mediante la elaboración de pactos mundiales sobre los refugiados y sobre la migración segura, ordenada y regular, la Relatora Especial pide que se preste más atención a la situación de las personas desplazadas, reconociendo que muchos de los que han cruzado fronteras internacionales como refugiados o como migrantes indocumentados o víctimas de la trata habían sido inicialmente desplazados internos en sus propios países. A muchos no se les han prestado la protección y el apoyo necesarios que les hubieran permitido permanecer en sus países si ese era su deseo.

76. La Relatora Especial seguirá abordando las situaciones más críticas en cuanto a los desplazamientos internos de personas en todas las regiones y fomentando la búsqueda de soluciones duraderas y promoviendo la adopción de marcos normativos de ámbito nacional y regional. Además, pondrá nueva atención en otras cuestiones importantes relacionadas con los desplazamientos internos, entre las que cabe citar: el fortalecimiento de la participación de las personas desplazadas en la respuesta a los desplazamientos internos; la inclusión de las personas desplazadas en los procesos de justicia de transición; la mejora de la protección de los niños desplazados internos; la potenciación del papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los desplazados internos; y la prestación de más atención a los factores olvidados que impulsan los desplazamientos internos, incluidos los inducidos por el desarrollo y los inducidos por la violencia generalizada.

---